



مركز دراسات الوحدة العربية

كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية

دراسة حالة: الأردن ـ الجزائر ـ السعودية ـ السودان ـ سورية ـ العراق ـ الكويت ـ لبنان ـ مصر ـ المغرب ـ اليمن

أحمد يوسف أحمد
حسن عبد الله جوهر
حيدر إبراهيم علي
سامي ناصر خليفة
سعد ناجي جواد
عبد الله ساعف
عبد الناصر جابي
عدنان السيد حسين
محمد جمال باروت
محمد محسن الظاهري
نيفين مسعد
وليد عبد الحي
يوسف مكي

تحرير وتنسيق

نيفين مسعد



كيف يصنع القرار
في الأنظمة العربية

دراسة حالة: الأردن - الجزائر - السعودية - السودان - سورية - العراق - الكويت - لبنان - مصر - المغرب - اليمن





كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية

دراسة حالة: الأردن - الجزائر - السعودية - السودان - سورية - العراق - الكويت - لبنان - مصر - المغرب - اليمن

أحمد يوسف أحمد
حسن عبد الله جوهر
حيدر إبراهيم علي
سامي ناصر خليفة
سعد ناجي جواد
عبد الله ساعف
عبد الناصر جابي
عدنان السيد حسين
محمد جمال باروت
محمد محسن الظاهري
نيفين مسعد
وليد عبد الحي
يوسف مكي

تحرير وتنسيق

نيفين مسعد

الفهرسة أثناء النشر - إعداد مركز دراسات الوحدة العربية

كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، دراسة حالة: الأردن - الجزائر - السعودية - السودان - سورية - العراق - الكويت - لبنان - مصر - المغرب - اليمن / أحمد يوسف أحمد... [وآخ.]؛ تحرير وتنسيق نيفين مسعد.

٧٢٠ ص.

يشتمل على فهرس.

ISBN 978-9953-82-327-0

١. اتخاذ القرارات - البلدان العربية. أ. أحمد، أحمد يوسف. ب. مسعد، نيفين (محرّر).

320.609174927

العنوان بالإنكليزية

The Decision Making Process in the Arab Regimes

by Nevine Mos'ad (ed.)

«الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة
عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الوحدة العربية»

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «بيت النهضة»، شارع البصرة، ص. ب: ٦٠٠١ - ١١٣
الحمراء - بيروت ٢٠٣٤ ٢٤٠٧ - لبنان
تلفون: ٧٥٠٠٨٤ - ٧٥٠٠٨٥ - ٧٥٠٠٨٦ - ٧٥٠٠٨٧ (٩٦١١+)
برقياً: «مرعربي» - بيروت
فاكس: ٧٥٠٠٨٨ (٩٦١١+)
e-mail: info@caus.org.lb
Web Site: http://www.caus.org.lb

الطبعة الأولى
بيروت، تموز/يوليو ٢٠١٠

المحتويــــات

خلاصة الكتاب

يتكوّن الكتاب من اثني عشر فصلاً تتناول الحالات الآتية بالترتيب: الأردن، الجزائر، السعودية، السودان، سورية، العراق، الكويت، لبنان، مصر، المغرب، اليمن، فضلاً على فصل مقارن بين تلك الحالات من حيث عملية صنع القرار فيها.

١ ـ يبدأ **الفصل الأول** الخاص بالأردن، وقد أعدّه وليد عبد الحي، بتناول محدّدات صنع القرار، مع اهتمام خاص بالمحدّد الذي يطلق عليه هاجس الاتجاه التاريخي، وهو هاجس يعكس تأثر العقلية الأردنية بفشل مشروع الثورة العربية والإخفاق في إقامة دولة عربية واحدة في المشرق العربي. كما يهتم عبد الحي بالمحدّد المتمثل في مؤسسات صنع القرار، وعلى رأسها الملك يعاونه الديوان الملكي ومجلس الوزراء، ويخضعان له في الوقت نفسه خضوعاً كاملاً، هذا الخضوع ذاته الذي تبديه المؤسسة العسكرية التي تتميز إجمالاً بضعف دورها في إطار عملية صنع القرار. أما الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني التي تعبّر عن الشق المؤسسي غير الرسمي، فإنها بعيدة عن المشاركة السياسية الفعالة.

وبعد أن يفرغ الكاتب من تحليل المحدّدات الداخلية، ينتقل إلى المحدّدات الخارجية، حيث يبرز التأثير الكبير للبيئة المحاذية للأردن في عملية صنع القرار، هذا عدا بطبيعة الحال العلاقة الوثيقة بين الأردن والولايات المتحدة على المستوى الدولي، وهي العلاقة التي تسهم بقدر وافر من مدخلات القرار الأردنية.

وفى معرض تناول التفاعل بين مجموعتي المحدّدات الداخلية والخارجية وأثر ذلك في عملية صنع القرار الأردني، يقدم عبد الحي ثلاثة نماذج للقرارات ذات الصلة: القرار **الأول** هو الخاص بفك الارتباط مع الضفة الغربية في عام

١٩٨٨، وقد جاء، في رأيه، لدرء المخاوف من فرض الخيار الأردني «حلاً» للقضية الفلسطينية، ولتخفيف الأعباء المالية عن الاقتصاد الأردني. والقرار **الثاني** هو المتعلق بإبرام معاهدة السلام مع إسرائيل في عام ١٩٩٤، وقد فسّره الكاتب بتأثير البيئة المحاذية من خلال استلهام النهج المصري في التسوية، وبتأثير البيئة الدولية عبر محاولة الملك حسين ترميم علاقته المضطربة بالولايات المتحدة على خلفية الموقف الأردني من غزو العراق للكويت. أما القرار **الثالث** فهو المتمثل في معارضة الغزو الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣، في حين قدمت المملكة تسهيلات إلى القوات الأمريكية. وقد اعتبر الكاتب أن هذا القرار وما تلاه من تعامل مع مخرجات ما يعرف باسم «العملية السياسية» العراقية إنما جاءا متأثرين بالظروف الاقتصادية الأردنية.

ويخلص الفصل إلى تحديد أبرز سمات عملية صنع القرار في الأردن، وهي السمات التي تجمع ما بين مركزية دور الملك من جهة، والاتساع التدريجي في أدوار الدوائر الأخرى في صنع القرار من جهة أخرى.

٢ ـ قام **الفصل الثاني** الخاص بالجزائر الذي أعدّه عبد الناصر جابي، باستعراض سريع لأهم محطات التطور السياسي التي مرت بها الجزائر قبل الاستقلال وبعده، وذلك بالتركيز على العلاقة بين السياسيين والعسكريين. ثم انتقل إلى توضيح الإطار الدستوري والقانوني الحاكم لعملية صنع القرار في الجزائر، حيث أكد أن على الرغم من أن دستور ١٩٩٦ كان بمثابة خطوة للتغيير على الساحة السياسية الجزائرية، إلا أنه في الوقت نفسه مثّل هجيناً بين النظامين الرئاسي والبرلماني، لهذا كان غامضاً في توزيع صلاحيات اتخاذ القرار بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، مّما ترتب عليه مرور مؤسسة الرئاسة بمراحل قوة (في فترة رئاسة بومدين وبصورة جزئية مع بوتفليقة) ومراحل ضعف (في فترات رئاسة الشاذلي بن جديد واليمين زروال)، وبالتالي يمكننا القول إن مسؤولية صنع القرار في الجزائر انحصرت في المنافسة بين مؤسستي الرئاسة والحكومة، بالإضافة إلى النفوذ العسكري المؤثر، في حين إن السلطتين التشريعية والقضائية اتسمتا بالضعف حيال المشاركة في صنع القرار.

وكذا تناول الكاتب عدة قرارات، على رأسها قرار الاتجاه نحو التعدّدية السياسية والحزبية طبقاً لدستور ١٩٨٩، وقرار توقيف المسار الانتخابي في عام ١٩٩٢، وأوضح أنه من خلال دراسة هذين القرارين نجد أن بيئة صنع القرار

الجزائري يتداخل فيها البعد الداخلي (أحداث تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨، والتدخّل السياسي العسكري في عام ١٩٩٢، وصعوبة الأوضاع الاقتصادية) مع الإقليمي (مشروع الوحدة مع ليبيا الذي طرح عام ١٩٨٩، وحرب الخليج الأولى) مع الخارجي (الضغوطات الدولية المستمرة على الجزائر)، بل والشخصي أيضاً (من خلال الدور البارز الذي تقوم به بعض الشخصيات السياسية والعسكرية للتأثير في عملية صنع القرار).

وفي ختام الدراسة، تمّ إدراج عدة توصيات لترشيد عملية صناعة القرار السياسي، من أهمها احترام مبدأ الفصل بين السلطات، مع التحديد الدقيق لصلاحيات المؤسسات السياسية والعسكرية، وإعطاء مساحة أكبر من الحرية إلى الإعلام المستقلّ، ووضع نظام دائم للانتخابات، وتقسيم الدوائر الانتخابية.

٣ ـ واستهلّ يوسف مكّي **الفصل الثالث** عن العربية السعودية بتوضيح الدعائم التي تأسست عليها البلاد، وكيف تطورت من الدين والقبلية والقوة الضاربة والنفط إبان عملية إتمام الفتح، وتشكيل العربية السعودية بحدودها الحالية، إلى الملك، ومجلس العائلة المالكة، وشيوخ القبائل وقادة الجيش، فضلاً على الوجهاء والتكنوقراط. لم يكن هذا التطور سهلاً، فقد جاء بعد صراع حسمه الملك، ولا كانت دعائم المملكة متجانسة على طول الخط، فاصطدم الإخوة بالقوة الضاربة، ودخلوا في مواجهات عسكرية محتدمة، وتناقضت مصالح الوجهاء والتكنوقراط مع مصالح القبائل وشيوخها، بل إن مجلس العائلة المالكة نفسه كان يتوزّع بين أجنحة وتيارات، حتى إذا ما تصارعت كانت النتائج فادحة، كما في اغتيال الملك فيصل، وظهور نموذج التطرّف الديني متمثلاً في أسامة بن لادن.

وفي رأي الكاتب، فإن التطور التاريخي لصنع القرار في العربية السعودية يكشف عن أن كل القرارات المتعلقة بالإصلاح السياسي أو بالشروع فيه ارتبطت بلحظات التأزم التي كانت تمرّ بها البلاد. وفي كل الأحوال، جرى توظيف المؤسسة الدينية من أجل إسباغ الشرعية على القرارات التي اضطرت القيادة السعودية إلى الدفاع عنها.

وقد حرص مكّي على وضع كل قرارات المملكة في إطارها الإقليمي والدولي، مشدداً على ثقل وطأة البيئة الخارجية، خصوصاً بعد انتقال مركز الثقل الدولي من البحر المتوسط إلى الخليج العربي، هذا علماً بأن العلاقة بين الداخل

والخارج في المملكة هي علاقة تاريخية بحكم ظروف النشأة التي أخضعت السعودية للتحدّي الجغرافي من اليمن في الجنوب، ومن العراق والأردن في الشمال، وبحكم الأهمية الاستراتيجية للخليج كمعبر للنفط. وهكذا يمكن القول إن المستجدّات الخارجية زادت في وزن المتغيّرات النابعة من خارج حدود المملكة ولم تستحدثها.

٤ ـ مزج حيدر إبراهيم علي في **الفصل الرابع** الخاص بالسودان بين دراسة تطور النظام السياسي، ودراسة تطور عملية صنع القرار في كل من مرحلة من مراحل هذا التطور. وفي هذا الإطار، بدأ الكاتب بمرحلة ما قبل الاستقلال في خمسينيات القرن العشرين، وشرح الملابسات التي أفضت إلى قرار الانفصال عن مصر. ثم انتقل إلى مرحلة الديمقراطية الثانية الممتدة بين عامي ١٩٦٥ و١٩٦٩، وتوقف فيها أمام قرار حلّ الحزب الشيوعي الذي أسفر عن طرد أحد عشر نائباً شيوعياً من البرلمان في عام ١٩٦٥.

وفي سياق حكم الرئيس جعفر النميري الممتد من عام ١٩٦٩ حتى عام ١٩٨٨، فرّق حيدر إبراهيم علي بين مرحلتين: **الأولى** ميّزها قرار توقيع اتفاقية السلام في أديس أبابا عام ١٩٧٢، وهو ما فتح المجال لأول مرة لمشاركة أبناء الجنوب في صنع القرار، كما ميّزها القرار الخاص بوضع دستور ١٩٨٣ الذي وسّع من صلاحيات رئيس الجمهورية إلى حدّ بعيد. أما المرحلة **الثانية**، فقد كان أبرز قراراتها ذلك القرار المتمثل في إعلان قوانين تطبيق الشريعة الإسلامية في عام ١٩٨٥، الذي اتخذ بشكل فردي بعيداً عن التشاور مع أية مؤسسة، بما فيها البرلمان.

وكما ميّز الكاتب بين مرحلتين من حكم النميري، ميّز أيضاً بين مرحلتين من حكم نظام الإنقاذ الذي وصل بالرئيس عمر البشير إلى السلطة عبر انقلاب عام ١٩٨٩. استمرت المرحلة **الأولى** لمدة عقد كامل، انتهى بحلول عام ١٩٩٩، وتميّزت بازدواجية رأس السلطة من خلال تشارك رئيس الجمهورية مع أمين عام المؤتمر الوطني الشيخ حسن الترابي. وبدأت المرحلة **الثانية** في أعقاب ذلك، وكان من أبرز قراراتها تلك المتعلقة باتفاقية السلام في عام ٢٠٠٥ التي عبّرت عن درجة عالية من المركزية في عملية صنع القرار.

وقد لخّص حيدر إبراهيم علي خصائص عملية صنع القرار في السودان في تأثرها بالمرجعية الإسلامية، وبرجحان أثر العوامل الشخصية والنفسية للرئيس

مقابل محدودية التشاور مع النخبة المحيطة به، وبغلبة الطابع العسكري على من تعاقبوا على رئاسة السودان، هذا بخلاف التأثير الكبير للبيئتين الإقليمية والدولية، ولا سيما بعد تدويل مشكلتي جنوب السودان ودارفور.

٥ ـ وفي **الفصل الخامس** عن سورية، أوضح محمد جمال باروت أن ثمة تداخلاً شديداً بين ركائز القوة في النظام السياسي السوري على نحو أسهم في شدّة تركيز القرار بيد رئيس الدولة. فالرئيس هو الأمين العام لحزب البعث، وهو القائد الأعلى للقوات المسلّحة. وأضاف أن ثمة مجموعة من الآليات التي ساهمت في تكوين هذا الوضع وتثبيته، **إحداها** التحول في أسلوب عضوية القيادة القطرية للبعث من الانتخاب إلى التعيين بواسطة رئيس الجمهورية، **والثانية** ما يمكن وصفه بتأميم العمل السياسي من خلال ابتداع صيغة الجبهة الوطنية التي يقودها البعث، وتضمّ في عضويتها الناصريين والاشتراكيين والشيوعيين، على نحو جعل تلك التيارات جزءاً من بنية النظام الحاكم ومستفيدة منه، **والثالثة** التركيز على علاقات الزبائنية كمصدر رئيسي للقوة السياسية، بقطع النظر عن وظيفة النصوص الدستورية في توزيع المناصب والصلاحيات. ما سبق لا ينفي أن مكوّنات مثلث القوة في النظام السوري شهد صراعات داخلية وبينية هي في الأصل والأساس صراعات حول المصلحة السياسية، فتصارع الجيش مع الحزب، والحزب مع قوات الدفاع، وتصارعت تيارات مختلفة داخل الحزب نفسه. كما أن ما سبق لا ينفي أن ثمة إرهاصات لتكوين مراكز جديدة للقوة أفرزها التطور الطبيعي للنظام السوري على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، علماً بأن بعض تلك المراكز لم تكن هي نفسها متجانسة بالضرورة. ومن ذلك صعود الدور السياسي لرجال الأعمال كجزء من عملية التحرير البطيء والمستمر للاقتصاد السوري، وفي الوقت نفسه، فلأن سياسات التحرير الاقتصادي لها كلفتها الاجتماعية العالية، فقد اقترن ذلك ببروز دور الحركة العمالية التي نجحت في بعض الأحيان في فرض الاستماع إلى مطالبها، لكن في كل الأحوال ظلّ حراك المجتمع المدني محدوداً جداً في تعبير عن الفصل بين تفعيل الشق الاقتصادي للتحرير وتجميد شقه السياسي.

٦ ـ وفي **الفصل السادس** عن العراق تابع سعد ناجي جواد تطور عملية صنع القرار تاريخياً منذ عهد النظام الملكي، مروراً بالعهد الجمهوري بمراحله المختلفة، وانتهاءً بوقوع العراق تحت الاحتلال الأمريكي. والنقطة التي ركّز عليها جواد هي أنه على امتداد هذه المراحل كافة كان هناك تهميش واضح للمؤسسات،

وحصر صلاحية صنع القرار واتخاذه بيد فرد أو أكثر، في تأكيد معنى شخصانية القرار. فسواء كان الفرد المقصود باحتكاره عملية صنع القرار هو الملك أو رئيس الوزراء مع المندوب السامي البريطاني في فترة الاحتلال الأول للعراق، أو كان هو القائد العسكري المدعوم حزبياً من البعثيين أو غير المدعوم في ظلّ الاستقلال بحقبه المتعدّدة: الحكم القاسمي، فالعارفي، فالصدامي، أو كان هو الحاكم المدني الأمريكي أو السفير ورئيس الوزراء العراقي في فترة الاحتلال الثاني للعراق، فإن المعنى يظل واحداً: عدم توفر الطابع المؤسسي اللازم لعملية صنع القرار.

وقد حشد جواد العديد من القرارات التي اتخذت أثناء حكم الرئيس صدام حسين، وبعد احتلال العراق، لتؤكد المعنى الذي ذهب إليه، فمن قرارات ما قبل الاحتلال ذكر تأميم النفط، والحرب مع إيران، وغزو الكويت، وحرب تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٣، وقمة بغداد ١٩٧٨، وإرسال قوات إلى السودان ١٩٨٨، وإطلاق الأسرى ١٩٨٩. وفي تناوله تلك القرارات، ذهب جواد إلى أن أياً منها لم يخضع للتشاور مع الجهات التي يفترض أن لها سلطة إبداء الرأي، هذا رغم أن البعض منها كان عالي الكلفة بالنسبة إلى العراق، مثل قرار الحرب مع إيران وغزو الكويت، والبعض الآخر وضع الأمن القومي العراقي موضع تهديد، وإن يكن جسّد معنى التضامن العربي كقرار حرب ١٩٧٣، وقرار إرسال قوات إلى السودان في عام ١٩٨٨.

ومن قرارات الاحتلال، ذكر جواد قرار تشكيل هيئة وطنية للإعلام، وتعيين الوزراء ووكلائهم، ووضع قانون إدارة الدولة. وقد أوضح جواد أنه، سواء قبل استلام العراقيين «السيادة» أو بعدها، فإن واقع الاحتلال الفعلي قد حَوّل مجلس الحكم الانتقالي إلى مجلس للدمى، كما فرض إرادته على قضايا تبدأ باستقبال المسؤولين الأجانب دون علم الحكومة، وتنتهي بتصرّف كردستان كإقليم مستقلّ ضد صالح الدولة.

٧ ـ أما **الفصل السابع** الخاص بالكويت، وهو الذي أعدّه حسن عبد الله جوهر وسامي ناصر خليفة، فقد ركّز على قضية العلاقة بين النخب السياسية والاقتصادية في دولة الكويت، حيث تحكم هذه العلاقة منذ نشأة الدولة جدلية تتمثل في سعي النخبة السياسية للحصول على منافع اقتصادية تدعم سلطتها مقابل سعي النخبة الاقتصادية للارتباط بسلطة صنع القرار لحماية مصالحها، وقد أدت هذه الجدلية إلى مرور العلاقة بين النخبتين بفترات وفاق

وفترات خلاف أثرت بشكل كبير في تطور النظام السياسي الكويتي.

وفي إطار استعراض الفصل التطور التاريخي للنظام السياسي في الكويت، فإنه اعتبر عام ١٩٦٢ تاريخاً مهماً، حيث شهد إقرار الدستور الكويتي الذي تبنّى الديمقراطية أساساً له عبر استحداث سلطة تشريعية منتخبة متمثلة في مجلس الأمة تختص بمهام التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية.

وشدّد جوهر وخليفة على أن العوامل الخارجية كان لها تأثيرها البعيد المدى في الكويت منذ استقلاله، فالكويت دولة صغيرة تعجز عن التأثير في النظام الدولي، كما تعجز عن حماية نفسها بنفسها، وهو ما فتح الباب أمام التأثير الخارجي. فمنذ إعلان استقلال الكويت عام ١٩٦١ ظهرت التهديدات العراقية بضمّ الكويت على نحو حدا بها إلى استدعاء قوات أجنبية تمّ استبدالها بقوات عربية فيما بعد، وهو ما تكرّر عام ١٩٩٠ بعد الغزو العراقي للكويت، ولجوء الأخيرة إلى الاستعانة بقوات التحالف الدولي من أجل تحرير أراضيها.

وحسبهما، فقد كان أيضاً للعوامل الداخلية دور كبير في عملية صنع القرار في الكويت بحكم وجود مجتمع مدني نشط قوامه أكثر من ستة آلاف منظمة، فضلاً على وجود «الديوانيات» التي تعكس الدور الكبير الذي تمارسه الجماعات الأولية، كالعشائر والطوائف في صنع القرار، وذلك على نحو ما ظهر في مسائل بالغة الأهمية، كرفض الجمع بين ولاية العهد ورئاسة الوزراء، ورفض مشروعي الخصخصة وحقول الشمال، وإقرار منح المرأة حقوقها السياسية.

ومن بين القرارات التي توقف أمامها جوهر وخليفة بالتفصيل: قانون المديونيات الصعبة الذي صدر على خلفية أزمة التضخم في السبعينيات، والذي أقرّ شراء الحكومة لمديونيات المواطنين التي بلغت عشرة مليارات دينار كويتي، وذلك على الرغم من ملاقاة القانون معارضة شعبية كونه لا يخدم سوى مصالح كبار التجار؛ وقانون تأميم الثروة النفطية الذي صدر في منتصف السبعينيات ليعكس تأثر الكويت بالمدّ القومي في محيطها العربي؛ وقرار دعم العراق مادياً في حربه مع إيران، وذلك خوفاً من المدّ الإيراني بعد الثورة الإسلامية عام ١٩٧٩، وقد صدر القرار بأغلبية كاسحة في مجلس النواب لوجود الكثير من النواب ذوي التوجّهات القومية أو الإسلامية السنّية، بحيث لم يعارض القرار سوى النواب الشيعة الثلاثة في المجلس آنذاك.

كما استدعى الكاتبان قرارات الإصلاح السياسي والاقتصادي التالية على تحرير الكويت عام ١٩٩١، وذلك عندما اتفقت القوى السياسية الكويتية على نبذ خلافاتها وإصدار ما عرف بالورقة المستقبلية التي تركّز على المطالبة بتوسيع مجال الحقوق السياسية في الكويت، وتمثلت استجابة الحكومة في الموافقة على الفصل بين ولاية العهد ورئاسة الوزراء.

٨ ـ وبدأ **الفصل الثامن** الذي أعدّه عدنان السيد حسين حول لبنان بالتعريف بطبيعة النظام السياسي اللبناني التي تتحدد في ظلّ وجود إشكاليتين: تتعلق **الأولى** بالهوية، حيث يبرز بخصوصها اتجاهان يطرح أحدهما فكرة الانتماء إلى المحيط العربي الأوسع للبنان، بينما يطرح الآخر فكرة الخصوصية اللبنانية. وترتبط إشكالية الهوية بالإشكالية الثانية، وهي الطائفية، إذ فرض التعدّد الطائفي الذي يميّز المجتمع اللبناني مراعاة اعتبارات الطائفية في كل الوثائق الدستورية اللبنانية من خلال تبنّي أسلوب المحاصصة في توزيع المناصب السيادية.

ثم عرّج المؤلف على عدد من العوامل الخارجية ذات الصلة، وأوضح أن التطور التاريخي للنظام السياسي اللبناني إنما يعكس باستمرار أدواراً محورية لأطراف خارجية، أبرزها سورية ومصر والسعودية، إلى جانب التأثير السلبي الكبير لإسرائيل من خلال تواصل عمليات الغزو والعدوان.

ومن تفاعل هذه المحدّدات، الداخلية والخارجية، نتجت ثنائية في مراكز صنع القرار في لبنان، ممثلة في رئيس الدولة ورئيس الحكومة في ما يعكس التوزيع الطائفي للمناصب في لبنان، ويضعف النظام السياسي، ويعرّضه للأزمات المتوالية، ومن أبرزها أزمة عام ١٩٥٨ في عهد الرئيس كميل شمعون الذي تميّز عهده باستئثار مؤسسة الرئاسة بعملية صنع القرار. كذلك ظهر الخلاف عام ١٩٧٦ بين الرئيس سليمان فرنجية ورئيس الوزراء رشيد كرامي، فضلاً على التطورات التي واكبت نهاية عهد الرئيس أمين الجميل، وأدت إلى وجود حكومتين، واحدة برئاسة سليم الحصّ، والأخرى برئاسة ميشال عون.

ومن أمثلة القرارات التي أخضعها هذا الفصل للدراسة: قرار اعتبار المحافظة هي الدائرة الانتخابية وفقاً لنصّ الميثاق الوطني، وذلك إلى حين يقوم مجلس النواب بوضع قانون للانتخاب خارج القيد الطائفي، وهو القرار الذي لم ينفذ في الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٢؛ وقرارات الحكومات اللبنانية المتعاقبة منذ مؤتمر مدريد للسلام عام ١٩٩١ بعدم المشاركة في المفاوضات المتعددة

الأطراف في تأكيد التأثير الكبير للمحيط الخارجي عموماً، والدور السوري على وجه الخصوص؛ وقرار رئيس الوزراء الأسبق رفيق الحريري بإعطاء أولوية لمشروع تطوير وسط مدينة بيروت، بواسطة شركة «سوليدير» (Solidere)، وهو القرار الذي أثار جدلاً شديداً حول دور الدولة الاقتصادي في لبنان ما بين تأييد ومعارضة؛ والقرارات المتعددة التي استهدفت إجراء عدد من الإصلاحات الإدارية، بدءاً من قرار إنشاء «ديوان» المحاسبة عام ١٩٥٠، وصدور مرسوم مجلس الوزراء الاشتراعي الرقم ١١٤ عام ١٩٥٩، ثم اتخاذ عدد من الإجراءات تحت عنوان «مكافحة الفساد» عام ١٩٦٧، وقيام حكومة عمر كرامي بعد الحرب الأهلية بإصدار وثيقة إصلاح الجهاز الإداري.

٩ ـ واستهل **الفصل التاسع** الخاص بمصر الذي أعدّه أحمد يوسف أحمد باستعراض تطور عملية صنع القرار في مصر منذ عهد الرئيس عبد الناصر وحتى اغتيال خلفه السادات في السادس من تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨١، وذلك من منطلق أن صنع القرار في العهد الحالي، أي في عهد حسني مبارك، هو امتداد لنظيره في المرحلتين السابقتين عليه، مع الوعي بالاختلاف (أو بالأحرى القطيعة) بين توجّهات النظام الناصري من جهة، وتوجّهات نظامي السادات ومبارك من جهة أخرى.

في ما يخصّ فترة عبد الناصر، ميّز أحمد يوسف في الجزء **الأول** من الفصل بين ثلاثة مستويات لنخبة صنع القرار: المستوى **الأول** يضم صانع القرار الأساسي، وهو عبد الناصر نفسه، والمستوى **الثاني** يشمل أولئك الذين كان يشاورهم الرئيس ويحوزون أحياناً سلطة صنع القرار، ومن هؤلاء أعضاء مجلس الوزراء والمؤسسة العسكرية ووزراء الخارجية. أما المستوى **الثالث** فيشمل أولئك الذين شاركوا في عملية صنع القرار دون أن يمنحوا أية سلطات رسمية، ومن هؤلاء أعضاء مجلس الأمة والتنظيم السياسي الواحد. وبالانتقال إلى حكم السادات، ظلّ صنع القرار محافظاً على محورية دور رئيس الجمهورية فيه، بل ربما زاد طابعه الفردي، أما التحولان البارزان مقارنة بفترة عبد الناصر، فتمثلا في التراجع النسبي لنفوذ المؤسسة العسكرية وبداية التحول الديمقراطي التدريجي.

في الجزء **الثاني** من الفصل تناول الكاتب المتغيّرات الداخلية المؤثرة في عملية صنع القرار، وهي المتغيّرات التي لخصها في خمسة: الإطار الدستوري وما طرأ عليه من تعديلات، مع التركيز على ما يتصل منها بصلاحيات رئيس

الجمهورية، والعوامل الاقتصادية متمثلة في التحول من النهج الاشتراكي إلى اقتصاد السوق، وما ترتب عليه من نتائج كصعود دور رجال الأعمال وارتفاع معدلات البطالة، وبالتالي الحرص على استقرار علاقة مصر بالبلدان العربية المستقبلة للعمالة الوطنية.

وأكمل أحمد يوسف تحليله بيئة صنع القرار المصري بانتقاله في الجزء **الثالث** من استعراض المتغيّرات الداخلية الحاكمة لصنع القرار إلى استعراض القيود الخارجية، وهي ثلاثة: القيد **الأول** هو النظام العربي الذي كان محدود التأثير في صنع القرار في ظلّ حقبتي عبد الناصر وأنور السادات لأسباب مختلفة في الحالتين، ثم بدأ هذا النظام يباشر تأثيره في القرارات المصرية في حقبة حسني مبارك مع بروز وزن خاص للدول التي تمثل الوجهة الأساسية للعمالة المصرية، وفي مقدمتها السعودية. ثم استعرض الباحث القيد **الثاني**، وهو السياق الإقليمي، وفيه ميّز الباحث بين التأثير المستمر للمتغيّر الإسرائيلي في صنع القرار في النظام المصري، وتأثير إيران الذي لم يبدأ في التبلور إلا بعد نجاح الثورة الإسلامية في عام ١٩٧٩. أما القيد الخارجي **الثالث**، فهو القيد النابع من الإطار الدولي والمتأثر بالتحول من ثنائية القطبية إلى أحاديتها.

في الجزء **الرابع**، تطرق أحمد يوسف أحمد إلى صنع القرار في عهد حسني مبارك، وناقش الرأي القائل إن حكمه نحا صوب مزيد من المؤسسية، معلقاً بأن هذا، وإن صدق على الفترة الأولى لحكم مبارك، لم يمتد بعدها، مشيراً إلى أن من بين المؤسسات القليلة التي برز دورها في عهد مبارك جهاز المخابرات العامة بشكل رئيسي، وبدرجة أقل المحكمة الدستورية العليا، بحكم اختلاف ظروف عمل هاتين المؤسستين. على صعيد آخر، توقف أحمد يوسف أمام صعود دور ابن الرئيس في إطار عملية صنع القرار، وهو صعود بلا سابقة في ظل الرئيسين السابقين عبد الناصر والسادات.

وأخيراً، قدم الجزء **الخامس** من الفصل عدداً من النماذج التحليلية لبعض القرارات التي صدرت في ظلّ رئاسة حسني مبارك، وقام باختيارها للتدليل على بعض خصائص عملية صنع القرار في تلك الفترة. وكمثال، فإنه للتدليل على الطابع الفردي لصنع القرار وردت نماذج الإفراج عن المعتقلين السياسيين فور تولي مبارك السلطة، وتعديل المادة الرقم ٧٦ من الدستور، والتعديلات الوزارية. وللتدليل على صعود دور رجال الأعمال، اختيرت قرارات من نوع قرارات

١٩٨٥ الاقتصادية، واتفاقية المشاركة المصرية ـ الأوروبية، والقرار المتعلق بالمشروع النووي المصري. ولإثبات تنامي تأثير الرأي العام، سيقت نماذج من استجابة الحكومة للمطالب العمالية، وللضغط المتعلق بموقف مصر من العدوان على لبنان عام ٢٠٠٦. أما حضور القضاء في عملية صنع القرار، فقد تم الرمز إليه بأحكام، مثل حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نصّ المادة الرابعة من قانون حماية الجبهة الداخلية، وحكمها بمنع تصدير الغاز إلى إسرائيل، وحكمها بوقف قرار اعتبار ضريح أبو حصيرة من الآثار المصرية. هذا إلى تدليل أحمد يوسف أحمد على تزايد وطأة القيود الخارجية عبر القرارات المتصلة بالموقف من حرب اليمن الانفصالية، ومن السياسات الإسرائيلية المختلفة.

١٠ ـ وفي ما يخصّ حالة المغرب التي استقلّ بها **الفصل العاشر**، وكتبه عبد الله ساعف، فقد قاربها الكاتب عبر توضيح الفروق بين مختلف مراحل عملية صنع القرار، ثم تحليل أهم الأطراف المشاركة في تلك العملية، وأخيراً التمثيل لبعض ما صدر عنها من قرارات.

بالنسبة إلى التحقيب التاريخي لمراحل صنع القرار، فلقد فرّق ساعف بين المرحلة السابقة على الاستعمار، وميّزها انفراد الحاكم بصنع القرار، ومرحلة الاستعمار التي شهدت انفصالاً شكلياً بين المؤسسات التي استحدثها الاستعمار، مع حرص هذا الأخير على الحدّ من سلطات الحاكم المغربي، ومرحلة الاستقلال التي استعاد فيها الملك دوره المركزي في صنع القرار، مع ظهور قوى اجتماعية شكّلت السند المجتمعي للقرار السياسي، وكانت الأحزاب والنقابات هي الهياكل الأبرز لتأطيرها.

وعن مؤسسات صنع القرار في المغرب، ركّز عبد الله ساعف على أولوية دور الملك، خصوصاً لجهة اعتباره أميراً للمؤمنين، وبلاطه الذي يمثل دائرته الاستشارية الأولى، ويلعب دوراً مهماً في صياغة السياسات العامة والإشراف على سير النشاط الحكومي. وفي المقابل تعدّ الحكومة جهازاً لتسيير الأعمال، لا لصنع القرارات، كونها تمارس دورها بناءً على تفويض المؤسسة الملكية لها في إدارة شؤون البلاد. كما يعدّ حضور الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني ضعيفاً في مجال صنع القرار.

وبشأن القرارات موضع التحليل، فهي القرار الخاص بإنشاء مجلس العلماء الذي اتخذه الملك الحسن الثاني في عام ١٩٨٠ على خلفية دعم نظام حكمه مع بروز تهديد الجماعات الإسلامية المتأثرة بنموذج الثورة الإسلامية، ومواجهة

الاضطرابات الناشئة عن الانكماش الاقتصادي؛ والقرار المتعلق بالخصخصة في مراحل تطوره المختلفة من المخطط الثلاثي الاقتصادي (١٩٦٥ ـ ١٩٧٦)، الذي اقتضى انتهاج بعض مبادئ الليبرالية إلى «المغربة» في عام ١٩٧٥، وتحويل الملكية الخاصة إلى المغاربة، إلى الخصخصة التي استهدفت تعزيز دور القطاع الخاص عبر ما سُمّي بعقود التدبير والعقود البرامجية. وأخيراً، أورد الكاتب القرارات المتعلقة بحملة التطهير وميثاق الشرف بين الحكومة وأرباب العمل المقاولين والحوار الاجتماعي، وتلك القرارات تعكس التفاعل بين الحكومة والمجتمع المدني على نحو كفى المغرب.

١١ ـ ويأتي **الفصل الحادي عشر** عن اليمن، وهو من إعداد محمد محسن الظاهري، مبرزاً خصوصية القبيلة في إطار النظام السياسي اليمني، وهي الخصوصية المسؤولة عن إضعاف المؤسسة التشريعية بشقيها: مجلس النواب، ومجلس الشورى، وكذلك المؤسسات الحزبية والمنظمات غير الحكومية، وذلك نتيجة الأسباب الثقافية التي تبرز التحفّظ على مفاهيم الانتخاب والتحزّب، ونتيجة غلبة التكوين القبلي على تشكيل المؤسسات المختلفة. هذا علماً بأن ثمة علاقة وثيقة بين القبيلة والرئاسة في اليمن.

ومن بعد، انتقل الظاهري إلى تحليل ثلاثة قرارات رئيسية، هي: قرار الوحدة عام ١٩٩٠، الذي تحول بحدّ ذاته إلى مصدر الشرعية السياسية، وقلل من الطلب على الديمقراطية، وساعد على إجهاض المحاولة الانفصالية عام ١٩٩٤؛ وقرار التحكيم في مواجهة الاحتلال الإريتري لجزيرة حنيش الكبرى عام ١٩٩٥، وهو القرار الذي أملته ظروف الحفاظ على البيئة الداخلية بعد عام من مواجهة المحاولة الانفصالية، وكذلك ظروف الاقتصاد المأزوم، فضلاً على اعتبارات تتعلق بتوازنات القوة الإقليمية. وأخيراً، تناول الظاهري قرار المشاركة في الحرب على الإرهاب بعد أحداث أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الذي جاء متأثراً بالحاجة إلى المساعدات الاقتصادية الأمريكية من جانب، وبالخوف من عدوان أمريكي على خلفية تفجير المدمّرة «كول» من جانب آخر.

على صعيد آخر، تعرّض الظاهري لقرارات مسكوت عنها من قبيل القرار الخاص بمنع تسييس الانتماءات القبلية عن طريق التراخي في تشريع القوانين التي تضبط هذه الظاهرة؛ وقرار تجاهل حظر حيازة الأسلحة ومنع انتشارها بين المدنيين بعدم إصدار التشريعات الرادعة.

١٢ ـ أما **الفصل الثاني عشر** والأخير الذي أعدّته نيفين مسعد، والخاص باستخلاص خصائص عملية صنع القرار في الوطن العربي من منظور مقارن، فإنه يمحور هذه الخصائص حول ثلاث فئات من الملاحظات الأساسية: الفئة **الأولى** تتعلق بأطراف عملية صنع القرار، وتتضمن الإشارة إلى أنه بقطع النظر عن طبيعة النظام السياسي، فإن رئيس الدولة يتمتع بصلاحيات دستورية واسعة. أما ممارسته تلك الصلاحيات أو عدم ممارستها، فأمر يتوقف على اعتبارات تتعلق بشخص الرئيس وظروفه الخاصة ويختلف من فترة إلى أخرى. على صعيد آخر، فإن محورية دور الرئيس لا تعني إلغاء الأدوار الأخرى بالمطلق، فنوعية المعلومات التي تُرفع إلى الرئيس وحجمها يهمّان في تشكيل قراره بشكل غير مباشر. وفي تقدير أدوار الأطراف الأخرى في عملية صنع القرار تؤثر المؤسسات غير الرسمية بشكل أكبر من المؤسسات الرسمية، فالديوانيات والمقايل والمجالس القبلية والخلوات جميعها مؤسسات لا وجود لها ضمن الإطار الدستوري، لكنها حاضرة بقوة على مستوى التأثير في الفعل السياسي. وفي حين استطاعت هذه المؤسسات «التقليدية» غير الرسمية الحفاظ على تأثيرها السياسي، فإن المؤسسات غير الرسمية «الحديثة»، كالأحزاب السياسية، ما زال تأثيرها بالغ الضعف لأسباب مختلفة. على صعيد آخر، يتزايد اتساع ظاهرة دور أبناء الرؤساء في إطار العملية السياسية وصنع القرار، كما في مصر واليمن وليبيا، فضلاً على سورية، بطبيعة الحال. أما الملاحظة الأخيرة في إطار تلك الفئة، فهي أن النظم المسماة بـ «البرلمانية» (أو الخليط من الملامح البرلمانية والرئاسية أو الملكية) في الوطن العربي، وهي الأردن والكويت ولبنان والعراق، فلا يُمكّن فيها البرلمان من أداء دوره بشكل فعال.

أما الفئة **الثانية** من الملاحظات، فتتعلق ببيئة صنع القرار في الوطن العربي، وبشكل مبدئي يمكن القول إنه مع أن الفصل بين الداخل والخارج أصبح شديد الصعوبة بشكل عام، وفي ما يخصّ كافة النظم السياسية، عربية وغير عربية بشكل خاص، إلا أن المتغيّرات الخارجية تلعب دوراً تكوينياً في تأثيرها في النظم العربية لجملة اعتبارات مركبة. ولكن درجة التأثير تختلف من نظام إلى آخر تبعاً لعناصر تتعلق بحجم الدولة (الكويت + لبنان)، أو تعقّدها السكاني (لبنان + العراق)، أو وفرة مواردها الاقتصادية (العراق + الكويت) أو على العكس من ذلك أزمتها الاقتصادية (مصر)، أو شخص رئيسها (مصر في عهد عبد الناصر مقارنة بها في عهد مبارك). كما أن التأثر يختلف من فترة تاريخية إلى أخرى،

وكذلك تختلف جهة التأثير، فالتأثير الإيراني شديد الوضوح في منطقة الخليج، وتأثير التطورات الأوروبية أوضح في ما يخصّ دول المغرب العربي، وتأثير دول القرن الأفريقي أكثر بروزاً في الدول العربية الأفريقية المعنيّة، وهذا ما يندرج في إطار ما يعرف بأثر دول الجوار.

أما الفئة **الثالثة** والأخيرة من الملاحظات، فإنها تخصّ مضمون عملية صنع القرار، حيث لوحظ أن القرارات العربية تتميز بدرجة عالية من العشوائية هي قرين افتقارها إلى المؤسسية، وهذا يؤدي إلى سرعة العدول عنها. ثم إن البطء يميّز العديد من القرارات، بحيث تُتخذ في التوقيت غير الملائم مع ما يكون لذلك من تكلفة عالية. ويختلف ذلك عن القرارات المسكوت عنها التي يؤجل البتّ فيها لأجل غير معلوم. هذا عدا التعامل الجزئي مع القضايا، بحيث تتخذ القرارات دون أن تنتظمها رؤية استراتيجية، الأمر الذي يؤدي إلى إبطال مفعولها بالتبادل.

مقدمـــة

نيفين مسعد(*)

نبعت أهمية دراسة عملية صنع القرار في الوطن العربي من الحاجة إلى تحليل أهم التطورات التي لحقت بهذه العملية، سواء على مستوى بيئتها الداخلية والخارجية، أو على مستوى فاعليتها، أو على مستوى أدوات التأثير فيها.

١ ـ التطورات في بيئة صنع القرار

زاد الترابط بين العوامل الداخلية والعوامل الخارجية على النحو الذي جعل الخارج مكوّناً أساسياً من مكوّنات الداخل، كما هو الحال في العراق بعد احتلاله عام ٢٠٠٣، وفي السودان من خلال الضغوط التي أفضت إلى توقيع اتفاقية مشاكوس عام ٢٠٠٥.

ويمكن القول إن عاملين أساسيين مهّدا لهذا الترابط: **العامل الأول** هو هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ التي رفعت من أهمية الشرق الأوسط في الاستراتيجية الأمريكية في ضوء خلفية منفّذي تلك الهجمات. فتحت شعار مكافحة الإرهاب اجتاحت الولايات المتحدة أفغانستان عام ٢٠٠١، وترتّب على سياستها الفاشلة في مكافحة تنظيم القاعدة تكاثر أذرع هذا التنظيم وامتداد بعضها إلى المغرب العربي والخليج، فضلاً على العراق. وبدعوى نشر الديمقراطية في الشرق الأوسط، احتلت الولايات المتحدة العراق بإرادتها المنفردة، وتحوّلت إلى طرف

(*) أستاذة العلوم السياسية في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة، وأمينة الشؤون التعليمية في معهد البحوث والدراسات العربية التابع لجامعة الدول العربية.

رئيسي من أطراف التفاعلات العراقية، وموجّه أساسي لعملية صنع القرار فيها.

أما **العامل الثاني** الذي قوّى من التشابك بين الداخل والخارج، فكان ضعف النظام العربي، مّما شجع القوى الإقليمية على اختراقه بشكل متنامٍ، ففي كل القضايا التي عجز النظام العربي عن التعامل معها أو حتى امتنع عنّ مقاربتها، كقضايا العراق والسودان والصومال، فضلاً على القضية الفلسطينية، كانت هناك دول إقليمية تتنافس على ممارسة أدوار مؤثرة، وخلق بؤر للنفوذ توظف لاحقاً لصالح ملفات تخصّها في علاقتها مع النظام الدولي، وبشكل خاص برزت أهمية كلٍ من إيران وتركيا، وبدرجة أقل إثيوبيا.

٢ ـ التطور في الفاعلين القائمين بصنع القرار أو المؤثرين فيه

شهد مطلع الألفية الثالثة تنامي دور منظمات المجتمع المدني في الداخل، وذلك كانعكاس لصعودها على الساحة الدولية في قضايا تتعلق بالديمقراطية وحقوق الإنسان ومناهضة التمييز. وبالتدريج اتسعت ساحة الفعل السياسي لتشمل الحركات الاجتماعية التي نشطت في دول، كمصر والجزائر والمغرب والكويت والأردن، للمطالبة بتحسين الأوضاع الاقتصادية أو بالإصلاح السياسي. كما تزايد دور القنوات الفضائية في التعبئة وتوجيه الرأي العام، ومثلت التطورات الخاصة باحتلال العراق، والحرب على لبنان، ثم على غزة، مختبرات رئيسية لقوة تأثيرها. أكثر من ذلك، كانت بعض القرارات المتعلقة بالتعامل مع تداعيات مباراة في كرة القدم بين مصر والجزائر في كأس العالم عام ٢٠٠٩ تُصنع من منابر الفضائيات الواسعة الانتشار.

٣ ـ ارتباط تطور الفاعلين بتطور أدواتهم

هذا المستوى الثالث أو البعد الثالث من أبعاد عملية صنع القرار شهد تطورات ملموسة، خاصة منذ عام ٢٠٠٠. فنتيجة بروز دور الفاعلين غير الرسميين، زادت أهمية الدبلوماسية الشعبية بموازاة الدبلوماسية الرسمية. كما اتسع نطاق تأثير الوسائط الإلكترونية، وشهد الفضاء الإلكتروني انطلاق العديد من حملات الرأي للضغط في قضايا عامة، ومن ذلك أن حركة ٦ نيسان/أبريل الناشطة على الساحة المصرية هي في الأصل وليدة دعوة إلى الإضراب في هذا اليوم أطلقتها إحدى الفتيات عبر الإنترنت، وسرعان ما تفاعلت معها قطاعات واسعة من الجماهير، خصوصاً من فئة الشباب.

تلك الاعتبارات كافة كانت من وراء تفكير مركز دراسات الوحدة العربية في مشروع عن صنع القرار على مستوى الوطن العربي، فما هي خطوات العمل في هذا المشروع؟ وأين موضعه من الجهود السابقة ذات الصلة التي قام بها المركز ومن الدراسات السابقة التي تقارب الموضوع نفسه؟ هذان هما السؤالان اللذان تتناولهما الصفحات التالية، لكن يسبق ذلك ويتقدمه تعريف نظري بماهية صنع القرار.

• عملية صنع القرار (إطار نظري)

تشير عملية صنع القرار إلى الاختيار بين مجموعة من البدائل المتاحة في ضوء تقدير المزايا النسبية لكل منها، ومدى ملاءمة البديل الذي يتم اختياره للظروف الداخلية والخارجية. ويختلف صنع القرار عن اتخاذ القرار، فصنع القرار عملية معقّدة تشترك فيها أطراف مختلفة رسمية وغير رسمية، داخلية وخارجية، بينما يكون اتخاذ القرار بواسطة القيادة أو النخبة، وهذا هو نفسه مناط التمييز بين النفوذ والسلطة، فمن يمارس النفوذ لا يتبوأ منصباً رسمياً بالضرورة.

وتتعدّد مناهج دراسة صنع القرار بحكم تعدّد زوايا النظر إليها، فهناك المنهج الوصفي الأقدم تاريخاً الذي يركّز على تفاصيل عملية صنع القرار وإجراءاتها، وهو المنهج الذي قوبل بنقد من العديد من المتخصّصين، أبرزهم ريتشارد سنايدر؛ فقد لفت سنايدر النظر إلى وجوب الاهتمام بمحدّدات صنع القرار، ووسع من نطاق القرارات موضع الاهتمام لتشمل، إضافة إلى قرارات الجهات السيادية، تلك القرارات التي يصنعها المواطنون العاديون. وحسبه، فإن المحدّدات الحاكمة لسلوك صنع القرار ثلاثة هي: التأهل أو الصلاحية، والمعلومات، والدافعية. واقترح هربرت سيمون التركيز على وسائل صنع القرار أو أدواته من منطلق أن كل وسيلة تدل على الهدف المرجو تحقيقه. وفي المقابل، طرح تشارلز ليندبلون منهجاً تحليلياً أطلق عليه النموذج الشامل المتتابع ذا الصفة المحدودة، الذي يختلف عن نموذج هربرت سيمون في الاقتناع بالترابط بين الوسائل والأهداف المختلفة بدلاً من اختصاص كل هدف بوسيلة.

ومن جانبه، جاء غراهام أليسون بعدة نماذج لدراسة صنع القرار: **الأول** هو نموذج السياسة العقلانية الذي يجتهد في تفسير أسباب صنع قرار معين (في السياسة الخارجية) ويحلل مدى إلزاميتها، **والثاني** هو نموذج العملية المؤسسية الذي ينطلق من أن المؤسسات أو المنظمات لها قواعدها التي تفرض نفسها على صنع القرار وتقولبه على شاكلتها، **والثالث** هو نموذج السياسات البيروقراطية

الذي يعتبر القرار ثمرة للتفاوض والمساومة في داخل وحدة صنع القرار. كذلك، فإن هناك العديد من المتخصّصين الذين يولون اهتماماً معتبراً لدراسة الخصائص السلوكية والنفسية للقادة، باعتبارهم المصدر الرئيسي لصنع القرار. ومن هؤلاء المتخصّصين بهجت قرني وكوتام وروي، وإن كان الأخيران يحذران من الإفراط في توظيف علم النفس في تفسير صنع القرار، إذ إن ذلك قد يؤدي إلى حبس القادة في داخل أنماط سلوكية مفترضة قد لا تعبر عنهم بالضرورة. ولعل هذا بالتحديد هو ما حدا بكوتام إلى الدعوة إلى نبذ منهج التحليل النفسي والأخذ بالمنهج المعرفي الذي يركّز على نوعية المعلومات التي تبنى عليها عملية صنع القرار[1].

وقد وجهت إلى منهاج صنع القرار عدة انتقادات أهمها:

أ ـ صعوبة تحديد صانع القرار الذي هو محور العملية التحليلية كلها، فقد يكون صانعو القرارات الحاسمة من الناحية الفعلية مسؤولين صغار الشأن في جهاز صنع القرار باختيارهم للمواد التي يرفعونها إلى رؤسائهم.

ب ـ صعوبة قياس التأثيرات الملائمة في صانع القرار، وبالذات تأثير الدوافع الشخصية، وأيضاً تأثير الرأي العام... إلخ، وعموماً يبدو أن عملية تحديد التأثيرات الملائمة وقياسها عملية معقّدة إلى درجة يراها البعض تهدم الأمل في تطوير نظرية لصنع القرار من أساسه.

ج ـ صعوبة وصول الباحث إلى عملية صنع القرار لغرض الدراسة، ذلك أن عملية صنع القرارات الحكومية غالباً ما تظل سراً، أو على الأقل خارج نطاق الأبحاث المعلنة، فالقضايا السياسية بطبيعتها تتطلب قدراً معيناً من السرية، وحتى في ما يتعلق بالقرارات الماضية، فإن الحاجة المستمرة إلى السرية في ما يتعلق بالأمن القومي، والسجلات غير الكافية، والذاكرة الإنسانية المعرّضة للخطأ، تجعل إعادة بناء الحوادث على نحو سليم عملية صعبة. وهذا هو الحال في النظم السياسية المفتوحة، أما في النظم المغلقة، فإن محللي صنع القرار يواجهون مشكلة أكثر تعقيداً بكثير.

د ـ إن النموذج لم يتعرّض لتحديد نوعية العلاقة بين المتغيّرات في عملية صنع القرار، فتحديد المتغيّرات شيء، وتحديد تفاعلاتها وتأثيراتها المتداخلة شيء

---

(١) اعتمد هذا الجزء على مقدمة نظرية كان قد أعدها يوسف مكي للفصل الخاص بالحالة السعودية، ثم اتُّفِق في الحلقة النقاشية حول المشروع على إحالتها إلى مقدمة الكتاب.

آخر، ويدفع هذا إلى القول إن القدرة التنبؤية لهذا النموذج تبدو ضعيفة، فقد تنحصر أساساً في التحليل اللاحق، أي بعد أن يتم اتخاذ القرارات فعلاً، وليس العكس، أي التنبؤ قبل اتخاذ هذه القرارات.

والحقيقة أن الصعوبتين (أ) و(ب) لا تمسّان جوهر النموذج، فهما لا تقولان سوى أن البحث العلمي عملية شاقة، وهذا لا يؤخذ على نموذج صنع القرار بالذات، ومن ناحية أخرى فإن الانتقاد الرابع لا يمسّ أيضاً الجوهر طالما أننا نقبل بوجود نوع من النماذج التحليلية لا يفعل سوى أن يحدّد لنا المتغيرات الرئيسية في التحليل، ومع ذلك فإن هذا لا يعني الموافقة المطلقة على أن القدرة التنبؤية للنموذج ضعيفة لهذا السبب، فمن الممكن أن نتصور أن تكرار تطبيقه وتراكم الخبرة المترتب على ذلك سوف يؤديان إلى صياغة فروض، ثم التحقق منها حول العلاقة بين المتغيّرات ولو في حالات دراسية كل على حدة، مما يزيد من القدرة التنبؤية للنموذج على الأقل في هذه الحالات، وهذا هو بالتأكيد الهدف الرئيسي للمشروع البحثي الذي تأتي هذه الدراسة في سياقه. أما الصعوبة الثالثة، فهي بالتأكيد التحدي الرئيسي الذي يواجه تطبيق النموذج بصفة عامة، وفي النظم السياسية المغلقة بصفة خاصة[٢].

● خطوات العمل في المشروع

أ ـ بتكليف من مركز دراسات الوحدة العربية تم إعداد مخطط أولي للمشروع يحدد أهدافه على النحو التالي:

ـ رسم خريطة واقعية للقوى والمؤسسات والأطراف التي تقوم بصنع القرار في الوطن العربي أو تؤثر فيه من حيث مصادر قوتها، وشبكة علاقاتها الخارجية وتوجهاتها السياسية.

ـ تحليل خريطة التطور في القوى والمؤسسات الفاعلة، وذلك عبر مقارنة الخريطة الراهنة بسابقتها منذ لحظة الاستقلال.

ـ بيان أوجه الشبه والاختلاف بين آليات عملية صنع القرار ومراحلها وأولوياتها في البلدان العربية موضع الدراسة.

---

(٢) اعتمد هذا الجزء على مقدمة نظرية كان قد أعدّها أحمد يوسف أحمد للفصل الخاص بالحالة المصرية، ثم اتُّفِق في الحلقة النقاشية حول المشروع على إحالتها إلى مقدمة الكتاب.

ـ تقديم رؤية مستقبلية تتصل بعملية صنع القرار في الوطن العربي من خلال إخضاعه للعمل المؤسسي وللقواعد الإجرائية المنضبطة.

واقترح المخطط أن يشمل المشروع دراسة أحد عشر بلداً عربياً وفق معيار مركب يراعي التمثيل الجغرافي للأقاليم المختلفة وتنوّع طبيعة النظم السياسية. والدول هي: الأردن، والجزائر، والسعودية، والسودان، وسورية، والعراق، والكويت، ولبنان، ومصر، والمغرب، واليمن. وقد وافقت اللجنة التنفيذية للمركز على المخطط الأولي للمشروع في ٨ تموز/ يوليو ٢٠٠٥.

ب ـ قامت المنسّقة بالاتصال بالباحثين الأحد عشر بالتفاهم مع المركز، وقد روعي في اختيارهم أن يكونوا من أبرز المتخصّصين في الدراسات العربية في بلدانهم، وذلك على النحو التالي:

أحمد يوسف أحمد ـ حالة مصر.

إلياس سابا ـ حالة لبنان.

حيدر إبراهيم علي ـ حالة السودان.

خلدون النقيب ـ حالة الكويت.

سعد ناجي جواد ـ حالة العراق.

عبد الله ساعف ـ حالة المغرب.

عبد الناصر جابي ـ حالة الجزائر.

محمد جمال باروت ـ حالة سورية.

محمد عبد الملك المتوكل ـ حالة اليمن.

وليد عبد الحي ـ حالة الأردن.

يوسف مكّي ـ حالة السعودية.

وتلقت المنسقة منهم ردوداً بالموافقة على المشاركة.

ج ـ تم عقد حلقة نقاشية في بيروت في ١ آب/ أغسطس ٢٠٠٥ ترأسها المدير العام للمركز، وحضرها المشاركون عدا كل من عبد الله ساعف ووليد عبد الحي ويوسف مكي، ودار النقاش حول ورقة أعدتها المنسقة لخصت فيها

العوامل التي دعت إلى التفكير في المشروع والأهداف التي يتوخّى تحقيقها.

وركّزت المناقشات داخل الندوة على إثارة مجموعة القضايا التالية:

ـ جدوى التحليل الكمّي للبيانات، واتُّفِق على أن يترك اللجوء إليه لكل باحث، مع التنويه إلى أهميته في رفد التحليل الكيفي.

ـ دور المجتمع المدني، وقد دار حوار طويل حول هذه النقطة، وتوزعت اتجاهاته ما بين الاهتمام بتحليل دور المجتمع المدني في عملية صنع القرار كظاهرة آخذة في النمو، والتنبيه إلى المبالغة في الحديث عن وجود دور للمجتمع المدني. وكان هذا الجدل يعكس الاختلاف بين خصائص النظم السياسية للدول موضع الدراسة.

ـ دور مُرَكّب القبلية والطائفية والإثنية والجهوية، ومع الوعي بتفاوت أثر مكونات هذا المُرَكّب من سياق عربي إلى سياق آخر، فقد اتُّفِق على دمج تلك المكوّنات أو بعضها في الدراسة.

ـ عدد القرارات ونوعيتها، إذ جرى نقاش بين الحضور حول ما إذا كان من الأفضل التعمّق في دراسة قرار واحد أو التنويع عبر تناول عدة قرارات، واتُّفِق على أنه في ظلّ غياب المعلومات التفصيلية عن كل قرار على حدة يُفضل تعدّد نماذج القرارات، بحيث يكون منها السياسي والاقتصادي، الداخلي والخارجي.

ـ ماهية القرارات، أي هل يتم الاقتصار على القرارات المعلنة أم تُدْمج القرارات المسكوت عنها باعتبار أن عدم اتخاذ قرار هو في حدّ ذاته قرار، وقد اتُّفِق على الجمع بين نوعي القرارات مع تقدير صعوبة التوصل إلى القرارات المسكوت عنها.

ـ المدة الزمنية التي يُدْرس فيها القرار، بمعنى هل يُكتفى بدراسة القرار أم يُتابع لفترة من الوقت لمعرفة ما إذا كان قد تم العدول عنه أم لا، بافتراض أن سرعة العدول تعدّ مؤشراً على عدم الرشادة، واتُّفِق على تمديد فترة دراسة القرار إلى ما بعد صدوره.

ـ خريطة الفاعلين، إذ اتُّفِق على أن تميّز كل دراسة في إطار الفاعلين بين مدخل القوة الذي يقود إلى الأدوار الرسمية، ومدخل النخب المهيمنة التي تقوم بالتأثير مقابل النخب التابعة التي تخضع للتأثير.

وقد قامت المنسقة بتلخيص هذا النقاش، وأرسلت بالملخص إلى كافة المشاركين.

د ـ اعتذر محمد عبد الملك المتوكل عن إعداد دراسة اليمن، فتم تكليف محمد محسن الظاهري بإعدادها. وبعد استلام المنسقة الدراسات الأولية لحالات مصر والسودان وسورية والأردن والعراق والسعودية واليمن والجزائر والمغرب، تم عقد ندوة لمناقشتها في بيروت يومي ٧ و٨ تموز/ يوليو ٢٠٠٦ برئاسة مدير عام المركز وحضور المنسقة والمشاركين ما عدا إلياس سابا.

توزّعت أعمال الحلقة النقاشية على خمس جلسات، استعرض كل منها عدداً من الدراسات الأولية، وسجل المشاركون ملاحظاتهم على هذه الأوراق بالتبادل. وتمّت صياغة هذه الملاحظات من قبل المنسقة وإرسالها إلى مُعِدّي الحالات الدراسية. ويمكن تلخيص أهم الملاحظات التي أبديت على الأوراق الأولية في مجموعة النقاط التالية:

ـ ضرورة التمييز بين تطور النظام السياسي وتطور عملية صنع القرار، فعلى الرغم من أن النظام السياسي يحدّد إطار عملية صنع القرار، إلا أن القضايا موضع القرار والفاعلين وأدواتهم لا يتقيدون بالضرورة بهذا الإطار.

ـ الحاجة إلى توظيف المدخل الثقافي في معالجة عدد من حالات الدراسة التي تقوم فيها الطرق الصوفية والقبيلة والطائفة والجماعة الدينية بدور مهم في صنع القرار.

ـ لا يوجد قرار فردي بالمطلق، فحتى القرارات «الستالينية» على مستوى دولة شمولية من نوع الاتحاد السوفياتي كانت تتضمن التوفيق بين وجهات نظر مختلفة، وذلك مع الإقرار بمحورية دور رأس الدولة في جميع حالات الدراسة.

ـ توسيع نطاق قوى الضغط لتشمل المرأة، خصوصاً في ما يتصل بها من قضايا كقضايا الأحوال الشخصية.

ـ وبخصوص العراق، ومع التسليم بأن الاحتلال هو ظرف استثنائي لا يجوز استخلاص نتائج منه في ما يخص عملية صنع القرار، فإن تحليل هذه العملية في إطار هذا الظرف الاستثنائي يهدف إلى فضح ممارسات الاحتلال وعلاقتها بسياسات النخب التابعة له، وقد أبديت هذه الملاحظة تعليقاً على اقتراح التركيز على صنع القرار في فترة ما قبل الاحتلال على أساس أن الاحتلال ظرف استثنائي لا يقاس عليه.

هـ ـ اعتذر الياس سابا لاحقاً عن عدم القدرة على إعداد الدراسة، فتم تكليف عدنان السيد حسين بالورقة اللبنانية، كما اعتذر خلدون النقيب عن إعداد الورقة الكويتية، فتم الاتصال بحسن عبد الله جوهر، لكنه لم يتمكّن من إنجاز الدراسة بسبب ضغط الوقت. لاحقاً، أعد حسن عبد الله جوهر بالاشتراك مع سامي ناصر خليفة دراسة عن صنع القرار في الكويت نشرت في **المجلة العربية للعلوم السياسية**، العدد ٢١، شتاء ٢٠٠٩، وتم استئذانه في إعادة نشر الدراسة ضمن أعمال الكتاب، وأَذِن للمنسقة.

و ـ بحلول مطلع عام ٢٠٠٨، كانت المنسقة قد تسلمت كافة الأوراق ما عدا ورقة الكويت التي حكمتها الظروف الموضحة في البند السابق. وعلى مدار الفترة الفاصلة بين مطلع ٢٠٠٨ وحزيران/ يونيو ٢٠١٠، قامت المنسقة بأعمال التحرير للدراسات المختلفة، وهى مهمة لم تكن ميسورة بكل المقاييس. فمع الحفاظ على طابع كل دراسة على حدة، كان لا بد من مراعاة التنسيق بين مكوّنات كافة الدراسات، احتكاماً إلى العناصر التي تم الاتفاق عليها والملاحظات التي أبديت في الحلقتين النقاشيتين، فضلاً على دواعي الاختصار لبعض الدراسات التي وصل حجمها إلى مئة وعشرين صفحة، فيما كان الاتفاق على ما بين خمسين إلى ستين صفحة.

ومع ذلك، فإن أعمال التحرير على صعوبتها، وكذلك إعداد الفصل المقارن بين حالات الدراسة، ليست مسؤولة وحدها عن الفجوة الزمنية بين استلام الدراسات في عام ٢٠٠٨ وتسليم المخطوطة الكاملة إلى المركز في النصف الأول من عام ٢٠١٠، فجانب كبير من التأخير يعود إلى كثرة أعباء المنسقة، فضلاً على ظروفها الشخصية التي تتحمل وحدها مسؤوليتها. ولقد اقتضى منها ذلك التأخير أن تحاول تحديث بيانات بعض دراسات الحالة في هوامشها، أو في الفصل المتعلق بالدراسة المقارنة.

● الدراسات السابقة

يعدّ المشروع الحالي لدراسة صنع القرار في أحد عشر بلداً عربياً المشروع الأول من حيث اتساع نطاقه الجغرافي وتوفيره قاعدة من البيانات الأساسية عن هذه العملية وتحليلها من منظور مقارن.

أ ـ لكن على صعيد آخر، سبق لمركز دراسات الوحدة العربية أن اهتم

بموضوع صنع القرار في الوطن العربي، وعقد ندوة لهذا الغرض نشر أعمالها لاحقاً في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٥ تحت عنوان «كيف يصنع القرار في الوطن العربي»، وشارك في إعداد دراساتها إبراهيم سعد الدين ومحمد السيد سليم ووليد خدوري.

الكتاب موضع الإشارة حدد في عجالة عشرة عوامل تؤثر في صنع القرار في الوطن العربي، هي: دور القائد المهيمن وشخصيته وطموحاته؛ دور التركيب الاجتماعي والسياسي؛ دور الرأي العام المستنير وقوى الضغط؛ التاريخ السابق للأحزاب والقوى السياسية الحاكمة؛ أمن النظام وأمن القيادة، ومدى نمو أجهزة المعلومات والأجهزة المعاونة؛ دور القوى العربية الأخرى؛ دور إسرائيل؛ دور القوى الدولية؛ دور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة ومدى الاعتماد على العالم الخارجي.

وعلاوة على أن هذا المنهج في التحليل يتسم بالدراسة الأفقية من خلال رصد بعض العوامل المؤثرة في عملية صنع القرار والبحث عن نماذج من القرارات التي تعكس هذا التأثير في بلدان عربية مختلفة، إلا أنه عكس المنهج المستخدم في هذا المشروع القائم على الدراسة الرأسية بالتناول المفصل لإحدى عشرة حالة عربية. علاوة على ما سبق، فإن السياقين الإقليمي والدولي المحيطين بالنظم العربية اختلفا اختلافاً واضحاً، ويكاد يكون كلياً عن وقت إصدار الكتاب الأول، كما اختلفت أيضاً القوى صاحبة التأثير الداخلي وأشكال تفاعلاتها، **تلك واحدة**.

الأخرى أن كتاب صنع القرار في الوطن العربي ركّز على نموذجين للقرارات، هما قرار تأميم قناة السويس في عام ١٩٥٦، والقرارات النفطية لعامي ١٩٧٣ و١٩٧٤ واختصهما بدراستين مفصلتين. وهذا يختلف عن منهج المشروع الحالي الذي اتسع لعشرات القرارات الداخلية والخارجية.

وبالإضافة إلى كتاب **صنع القرار في الوطن العربي**، أصدر مركز دراسات الوحدة العربية سلسلة من الكتب عن صنع القرار في عدد من الدول الكبرى ودول الجوار، منها تركيا وإيران وروسيا والولايات المتحدة، فضلاً على الاتحاد الأوروبي، وانتهى مؤخراً من دراسة مماثلة حول بريطانيا نشرت بالإنكليزية وينتظر ترجمتها ونشرها بالعربية قريباً، الأمر الذي يعكس الاهتمام من قِبَل المركز بفهم ديناميات عملية صنع القرار، سواء في الوطن العربي أو في الدول المؤثرة فيه، وذلك منذ سنوات طويلة تناهز الربع قرن.

ب ـ كذلك صدرت عن جهات مختلفة دراسات قطرية لعملية صنع القرار، منها دراسة رضوان زيادة عن صنع القرار والسياسة الخارجية في سورية، وذلك في إطار سلسلة كراسات استراتيجية التي يصدرها مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام في نيسان/أبريل ٢٠٠٧. ولقد تطرّقت الدراسة إلى تحليل صنع القرار في ظلّ رئاسة بشار الأسد، مع الاهتمام ببيان تأثير الجمهورية الثالثة، التي تأسست، بحسب الكاتب، في عام ١٩٦٣، باستلام حزب البعث السلطة، في قرارات الأسد الابن. وفي هذا الخصوص، تعرّض الكاتب إلى البنية الهرمية للنظام السوري، وما تنتجه من طبيعة تسلطية تلازمه في الوقت نفسه الذي تزوّده فيه بصمامات أمان تحول دون الخروج على قيادته. وفي معرض الاهتمام بصنع القرار في ظل رئاسة بشار الأسد، توقف الكاتب أمام محاولة سورية إحياء دورها الإقليمي على خلفية حرب لبنان في تموز/يوليو ٢٠٠٦.

كذلك هناك دراسة سعيد الصديقي عن صنع السياسة الخارجية المغربية التي هي في الأصل عبارة عن أطروحة للدكتوراه أجيزت من كلية العلوم القانونية والاقتصادية في جامعة محمد الأول في وجدة. وقد كانت وحدة التركيز لهذه الدراسة هي مجال السياسة الخارجية، وذلك من خلال إثارة جملة تساؤلات حول تأثير العوامل المادية والإنسانية والخارجية في السياسة الخارجية المغربية، ومدى ديمقراطية تلك السياسة، وإلى أي حدّ تعدّ مجالاً محفوظاً للملك بما له من أهمية محورية في نظام ملكي يتأسس على شرعية تجمع بين التقليدية والحداثة.

عدا هذه الحالات القطرية، وما يماثلها، هناك تناول جزئي لصنع القرار في الوطن العربي في بعض الكتب والدراسات ذات الاهتمام بالشؤون العربية ككل، ومن قبيلها كتاب **السياسات الخارجية للدول العربية** الذي حرره علي الدين هلال وبهجت قرني، وترجمه إلى العربية جابر عوض، وصدر عن مركز البحوث والدراسات السياسية في جامعة القاهرة في عام ١٩٩٤ في طبعته الثانية، وقد تناول الكتاب بالتحليل صنع السياسات الخارجية في ثماني دول، فضلاً على صناعته في إطار منظمة التحرير الفلسطينية.

في ضوء ما سبق، يكتسب الكتاب موضع التقديم أهميته في خدمة المكتبة العربية بحكم دراسته المتعمّقة لصنع القرار في نصف عدد البلدان العربية.

* * *

وفي الختام، فإنه لا يسعني إلا أن أتوجّه بعميق شكري إلى مركز دراسات الوحدة العربية الذي أتاح لي هذه الفرصة للعمل في مشروع بأهمية مشروع صنع القرار في الوطن العربي. وبشكل شخصي فإنني أدين بالعرفان لمدير عام المركز د. خير الدين حسيب الذي لم يفقد ثقته في قدرتي على إنجاز العمل رغم تأخري، وهو ما أقدره له كل التقدير، فلولا ثقته ما ثابرت.

كما أتوجه بشكر جزيل إلى كل معدّي الدراسات الذين زوّدونا بزاد معرفي ضخم لم يتوفر لعمل مشابه أن يحتويه بين دفتيه.

وشكري الأخير إلى فريق العمل الذي عاونني في الأعمال التحريرية، وعلى رأسه إيمان فخري التي تتحلى بدقة فائقة واستعداد لا يفتر للعمل، وكذلك كل من نهلة محمود، وأحمد أمل، اللذين التحقا بي في المراحل النهائية للمشروع، فكانا لي خير عون.

الفصل الأول

الحالة الأردنية

وليد عبد الحي[*]

(*) مفكّر عربي من الأردن، وأستاذ قسم العلوم السياسية بجامعة اليرموك.

مقدمة

تنقسم محدّدات صنع القرار، بشكل عام، إلى محددات داخلية وأخرى خارجية، ويتشكّل القرار في خاتمة المطاف من خلال الوزن النسبي لكل من هذه المحدّدات، وفي نطاق كل مجموعة من المحدّدات يكون لمحدّد واحد (أو لمحدّدين على أكثر تقدير) وزن نسبي أكبر من غيره.

وحيث إن الأردن ينتمي إلى مجموعة الدول النامية، فإن تحديد القوى الفاعلة في النظام السياسي، نظراً إلى قلة عددها، يكون أسهل منه في الدول المتقدمة، حيث يوجد عدد كبير من القوى المشاركة والمؤثرة في آليات القرار صنعاً واتخاذاً.

ولما كانت نظرية صنع القرار تقوم على أساس أننا «نحدد الدولة بأشخاص صانعي قراراتها من الرسميين الذين تمثل قراراتهم الناجمة عن موقعهم السلطوي قرارات الدولة»، لذا يكون سلوك الدولة هو سلوك الذين يعملون باسمها، هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية فإن نظرية صنع القرار تدعو إلى دراسة وحدة اتخاذ القرار في إطار البيئة النظامية التي توجد فيها الوحدة، إذ يتخذ صانع القرار قراراته من خلال إدراكه للبيئة المحلية من جهة، والبيئة الدولية من جهة ثانية، وبالتالي فهذه النظرية مرتبطة بنظرية النظم، مما يدمج الكلي (النظام) بالجزئي (وحدة اتخاذ القرار) من خلال إدراك صانع القرار للنظام الذي يعمل فيه.

وسندمج في دراستنا هذه بين المنظور الذي أخذ به سنايدر، ويتعامل مع البيئة كما هي في ذهن صانع القرار فقط، ومنهج جوزيف فرانكيل الذي يرى ضرورة أخذ البيئة الموضوعية في الاعتبار، إذ من الصحيح أن الموضوعات التي لا ترد في ذهن صانع القرار لا تؤثر في طبيعة القرار، إلا أنها تؤثر في نتيجته، وهو ما يظهر في ما بعد في التغذية العكسية للقرار، وربما تكون هذه المنهجية في التحليل هي الأكثر صلاحية لدراسة القرار السياسي في الأردن.

إن للقرار بيئتين: بيئة سيكولوجية تتمثل في الإطار النفسي والمعرفي لأفراد وحدة صنع القرار، وبيئة عملية تتمثل في الواقع الذي يحيط بصانع القرار بكل ما فيه من تعقيد وغموض.

وتتبدّى العلاقة بين البيئتين من خلال درجة العقلانية في تفاعل صانع القرار مع حركة الواقع من حوله، وكلما كانت الفترة الزمنية لاتخاذ القرار أقصر كانت العوامل السيكولوجية أكثر وضوحاً وتأثيراً (مثل الأزمات المفاجئة التي تؤدي إلى ردّات الفعل التلقائية)، ومن هنا يصبح متغيّر الزمن أحد العوامل التي تتحكّم في مدى عقلانية القرار.

ويشكّل تأثير اللاوعي أو مخزون العقل الباطن في اتخاذ القرارات أمراً في غاية الأهمية، ولا سيما في دولة كالأردن، كما سنرى، لكن المشكلة أن قدرة الدارس على الربط بين مكنونات اللاوعي لصانع القرار وسلوكه وقراراته أمر في غاية التعقيد، ولا سيما عندما تكون الدراسة مرتبطة بشخصيات لا تتوفر المعلومات عن العلاقة بين لاوعيها وسلوكها السياسي.

ومع أن القدرة على فهم سيكولوجية صانع القرار وأثرها في القرار أسهل لدراسة قرارات الدول ذات النظم الفردية، حيث يمكن حصر القرار في شخص «الزعيم»، وبالتالي يمكن دراسة هذا الزعيم، خلافاً لما هو عليه الحال في النظم الديمقراطية التي يشارك عدد كبير في صناعة قراراتها، مما يجعل القدرة على الإحاطة بالدوافع السيكولوجية لكل هؤلاء أمراً غير يسير، كما أشرنا، فإن المعوقات المشار إليها في الفقرة السابقة تضيّق على الباحث مساحة الحركة.

واتساقاً مع ما يراه العالم الأمريكي جيمس روزينو من أن جوهر عملية صنع القرارات يتمثل في اختيار نمط التكيّف مع موقف ما، وتحديده أنماط التكيف بأنها إما الإذعان للموقف، وإما مقاومته، وإما المزج بين الخيارين، وذهابه إلى أن نمط التصرّف إنما يعتمد على أشخاص صنع القرار وطبيعة النظام الذي يعملون فيه، فإننا سنعمل على توظيف هذه النظرية في تحليل القرار السياسي في الأردن بشكل أساسي.

وتسير عملية صنع القرار عبر خطوات تبدأ بتحديد المعيار الأساسي للسلوك (وهل هو المعيار الأيديولوجي أو البراغماتي)، ثم تحديد المتغيّرات المرتبطة بذلك المعيار، ثم قياس المتغيّرات على المعيار الرئيسي، ليتم إثر ذلك

تحديد الهدف، ثم رسم استراتيجية تحقيق الهدف، ثم اتخاذ القرار بانتهاج سلوك معين، وانتهاج هذا السلوك فعلاً، وأخيراً تقويم نتائج السلوك وفقاً للمعيار الرئيسي[1].

ولكي نحدّد الإطار المنهجي لدراسة صنع القرار السياسي الأردني، سنركّز التحليل حول ثلاثة جوانب:

١ ـ **الإدراك**: وهو كما عرّفه روبرت جيرفس «مجموع الصور والمعتقدات والنوايا التي نمتلكها عن طرف آخر»، وتمثل النوايا التحليل الاحتمالي الذي نتخذ قراراتنا على أساسه، وبالتالي لا بد من تحديد الإدراك لدى هيئات صنع القرار السياسي الأردني لطبيعة البيئة الداخلية والخارجية.

٢ ـ **التمييز بين المصادر الداخلية والمصادر الخارجية للسلوك**، بمعنى كمّ من سلوك صانع القرار تحدّده ظروفه الموضوعية، وكم من سلوكه مرتبط بطموحات يتصوّرها لنفسه استناداً إلى تركيبته السيكولوجية وخبراته التاريخية، وذلك يعني تحديد مدى تأثير كلٍ من المتغيّرات الداخلية والمتغيّرات الخارجية في تشكيل صنع القرار السياسي الأردني.

٣ ـ **التركيز لا على كيف يفكر الآخر في ما سيفعله، بل على صورة ذلك الآخر في ذهن صانع القرار** (وبالتالي لا بد من فصل صورة الآخر في ذهن الباحث عن صورة الآخر في ذهن صانع القرار)، ولعل تحليل المقابلات والخطابات والرسائل الخاصة بصانعي القرار السياسي الأردني، ودراسة الرأي العام، يشكلان مادة يمكن الاستفادة منها في هذا الجانب.

استناداً إلى ذلك، يصبح لدينا ثلاثة متغيّرات، هي:

١ ـ **المتغيرات المستقلة**: تتمثل في الظرف الموضوعي لصانع القرار (نظامه، صلاحياته الدستورية، بنية مجتمعه، الطرف الآخر. . . إلخ).

٢ ـ **المتغيرات التابعة**، أي السلوك الفعلي لصانع القرار.

---

(١) جيمس دورتي وروبرت بالتسغراف، **النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية**، ترجمة وليد عبد الحي (الكويت: كاظمة للنشر، ١٩٨٥)، ص ٣٠٥ ـ ٣٣٤؛ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (London: Frances Pinter, 1981), p. 61, and Jonathan M. Roberts, *Decision-Making during International Crises* (London: Macmillan, 1988), pp. 9-31.

٣ ـ **المتغيّرات الوسيطة**، بمعنى إدراك صانع القرار الذي يحوّل الظرف الموضوعي إلى سلوك.

ويعتمد تحليلنا لصنع القرار السياسي الأردني على الأساس التالي:

المتغيّرات المستقلة	المتغيّرات التابعة	المتغيّرات الوسيطة
١ ـ التشكّل التاريخي للأردن	القرار الأردني	١ ـ نمط إدراك صانع
٢ ـ الصلاحيات الدستورية		القرار الأردني للظرف
٣ ـ بنية المجتمع الأردني الموضوعي		
٤ ـ سلوك البيئة الخارجية(*)		

هذا مع العلم بأن الدراسة ستعنى بتحليل الوزن النسبي لكل متغيّر، وكذلك بتحليل التفاعل بين كل المتغيّرات من خلال مصفوفة للتفاعل تتضمن المتغيّرات الداخلية والمتغيّرات الخارجية.

ولعل من أكثر إشكالات صنع القرار ما يسمّيه ليون فيستنغر «عدم الاتساق المعرفي» لدى صانع القرار، ويتمثل في الفجوة بين ما يفعله صانع القرار ومنظومته المعرفية (مثل الفرد الذي يدخّن رغم معرفته بمخاطر التدخين)، ويقول فيستنغر إن هذا الجانب يمثل أخطر ما في عملية صنع القرار، ولا سيما في الدول الخاضعة لحكم الفرد، حيث يتم جسر الهوة بين السلوك والمنظومة المعرفية لصانع القرار بتحايلات معرفية، مثل:

أ ـ عدم الاكتراث بالمعلومات التي لا تتسق مع معتقداته.

ب ـ البحث فقط عن المعلومة التي تؤكد صحة ما يقول.

ج ـ اعتبار المعلومة الجديدة من قبيل الاستثناء.

د ـ إعادة تفسير المعلومة الجديدة بشكل يجعلها أقرب إلى معلومته الأولى.

هـ ـ التشكّك في مصدر المعلومة الجديدة.

وتؤدي مثل هذه الجوانب إلى تشويه الإدراك واتخاذ القرار الخاطئ. ويقدم لنا

(*) يقصد بالبيئة الخارجية ما يلي: الدول ذات الحدود المشتركة مع الأردن؛ البيئة الإقليمية خارج البيئة المحاذية؛ البيئة الدولية (المحرر).

يهودا بن مائير نموذجاً صارخاً على هذا النمط من صناعة القرار عندما استبعدت القيادة الإسرائيلية احتمال الهجوم العربي تماماً عام ١٩٧٣، رغم كل المؤشرات والمعلومات التي كانت تدل على قرب حدوث الهجوم[٢]. أما هيئات صنع القرار، فيقسمها الباحثون إلى الهيئات الرسمية (وهي كافة المؤسسات الحكومية مع التباين في أهميتها)، والهيئات غير الرسمية (المتمثلة في كافة الأنساق الفرعية، سواء الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية أو العسكرية).

ويبرز دور هذا التقسيم بشكل واضح في الدول المتطورة والديمقراطية، حيث تشكّل هذه الهيئات غير الرسمية قوة موازية من خلال جماعات الضغط ومؤسسات المجتمع المدني والنخب المختلفة، لكنها تكون في الدول المتخلفة أقل شأناً، وأحياناً شبه معدومة التأثير.

تبقى الإشارة إلى بعض الملاحظات الأولية، وأهمها:

أ ـ أن الأشخاص الفاعلين في النظام السياسي الأردني محدودون بشكل كبير في ما يتعلق بعملية صنع القرار.

ب ـ أن مجلس العائلة المالكة يتدخل بقدر ما في عملية الوراثة السياسية، لكن تدخله في صنع القرار أقل من ذلك كثيراً.

ج ـ أن دور ولي العهد هو دور تكميلي، فلئن برز دور ولي العهد السابق الأمير حسن في فترة من الفترات، فإن ذلك إنما كان باتساق شبه تام مع رؤية الملك حسين، غير أن ولي العهد، كما قال الملك عبد الله في رسالة إلغاء ولاية عهد الأمير حمزة، ليست له صلاحيات محددة، فقد أشار إلى «أن هذا المنصب شرفي لا يعطي لمن يحلّ فيه أية صلاحيات، ولا يحمّله أية مسؤوليات، وقد أكد لنا والدنا قبل وفاته على ضرورة الالتزام والتقيد بالمفهوم الشرفي لمنصب ولي العهد»[٣]، تلك هي الخلفية التي سنتناول فيها دراسة صناعة القرار الأردني.

---

(٢) يهودا بن مائير، **صناعة قرارات الأمن الوطني في إسرائيل**، ترجمة وتحقيق بدر عقيلي (بيروت: دار الجليل، ١٩٨٩)، ص ٥١.

(٣) انظر: عبد الله الثاني بن الحسين (ملك الأردن)، «رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى سمو الأمير حمزة بن الحسين،» موقع جلالة الملك عبد الله الثاني على شبكة الإنترنت (٢٨ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤)، <http://www.kingabdullah.jo/main.php?main_page=0&lang_hmka1=2>.

أولاً: المحدّدات الداخلية لصنع القرار في الأردن

١ ـ المحدّدات السياسية

يحتاج رصد المحدّدات الداخلية لعملية صنع القرار السياسي الأردني إلى الإطلال على التشكّل التاريخي للكيان السياسي الأردني، لما لذلك من دور في توضيح التشابك بين العوامل التاريخية والعوامل الطارئة التي تبرز من مرحلة إلى أخرى، حيث تتسم العوامل التاريخية بقدرة على التواصل في أغلب الأحيان، بينما تتلاشى العوامل الطارئة بتلاشي محركاتها العابرة.

وسوف تكتفي الدراسة بالتوقف عند بعد تاريخي يشكّل في نظرنا دالة الحراك السياسي للنظام الأردني، وهو ما أسميناه هاجس الاتجاه التاريخي الذي نرى أنه يظلل قدراً كبيراً من الخيارات السياسية الأردنية عبر مراحل مختلفة.

أ ـ هاجس الاتجاه التاريخي

تمثل آلية التشكل التاريخي لأي كيان سياسي أحد مكوّنات العقل الجمعي لمجتمعه، ومع مرور الزمن تغوص هذه اللحظة في اللاوعي المجتمعي، وتصبح أحد محركات سلوكه دون أن يعيها بشكل مباشر. واستناداً إلى ذلك، لا بد من النظر في آلية التشكل التاريخي للكيان السياسي الأردني، لا من خلال العرض التاريخي، بل من خلال تحديد الاتجاه التاريخي للإطار الذي نما من خلاله هذا الكيان وتشكّل.

وتعدّ الثورة التي قادها الشريف حسين عام ١٩١٦ الإطار المرجعي من الناحيتين السياسية والفكرية للكيان الأردني، إذ إن مشروع إقامة دولة عربية تضم دول المشرق العربي بشكل عام كان هو الهدف المعلن للثورة ضد الدولة العثمانية، الذي تحالفت من أجله الثورة مع القوى الغربية، معللة ذلك بأنه من باب تلاقي المصالح[٤]، غير أن هذا المشروع الهاشمي واجه عقبات لا حصر

---

(٤) لمزيد من التفاصيل حول الملابسات التاريخية لهذا المشروع، انظر: منيب الماضي وسليمان موسى، **تاريخ الأردن في القرن العشرين** (عمّان، [د. ن.]، ١٩٥٩)؛ سليمان موسى، **تأسيس الإمارة الأردنية: دراسة وثائقية** (عمّان: المطبعة الأردنية، ١٩٧١)؛ علي محافظة، **تاريخ الأردن المعاصر: عهد الإمارة، ١٩٢١ ـ ١٩٤٦** (عمّان: الجامعة الأردنية، ١٩٧٣)، وسعد أبو دية وقاسم محمد صالح، **الجيش العربي: نشأة وتطور ودور القوات المسلحة الأردنية، ١٩٢١ ـ ١٩٩٧** (عمّان: المطابع العسكرية، ١٩٩٧).

لها، وبدأ يتكيف مع التغيّرات والضغوط النابعة من البيئتين الداخلية والخارجية خلال مراحل متعددة.

ولو حاولنا أن نرصد الاتجاه التاريخي للمشروع، سنلحظ تراجعاً خطياً له، كما يوضحه الجدول الرقم (١ ـ ١):

الجدول الرقم (١ ـ ١)
الاتجاه التاريخي للمشروع الهاشمي

المرحلة	المشروع
١٩١٦	الثورة العربية الكبرى بهدف إقامة دولة عربية في معظم المشرق العربي
١٩١٧	التآمر على فلسطين عبر وعد بلفور
١٩٢٠	فقدان سورية
١٩٢٥	فقدان الجزيرة العربية
١٩٤٨	احتلال معظم الأراضي الفلسطينية
١٩٥٨	فقدان العراق
١٩٦٧	فقدان الضفة الغربية
١٩٨٨	فكّ الارتباط القانوني مع الضفة الغربية

ما سبق يعني أن «شرق الأردن» يمثل بقايا مشروع وحدوي حلم الهاشميون بتحقيقه، وأنه يمثل الموقع الأخير في هذا المشروع. ويشكّل اتجاه التراجع التاريخي لهذا المشروع هاجساً يكمن في اللاوعي الجمعي الأردني نتيجة القلق من استمراره. وهو أمر لا بد من فهمه لإدراك أول المحدّدات الداخلية في صنع القرار السياسي الأردني، المتمثل في أن الوجود المادي للكيان السياسي متشابك مع التوجهات الاستراتيجية للقوى المركزية في النظام الدولي[٥] من ناحية، ومع البيئة المحاذية له من ناحية أخرى، كما أن «التكامل بين شمال المملكة وجنوبها قد وضعت أسسه على حساب الروابط التي كانت بين شرق وغرب المملكة الذي امتد لقرون»[٦].

(٥) Asher Susser, *Jordan: Case Study of a Pivotal State* (Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 2000), pp. 10-15 and 130-140.

(٦) Center for Strategic Studies, *The Jordanien-Palestinian Relations: The Domestic Dimension* (Amman: University of Jordan, 1996).

ولعل وجود قوى سياسية إسرائيلية تطرح بين الحين والآخر فكرة الخيار الأردني (أي حل القضية الفلسطينية على حساب الأردن) يبقي هذا الهاجس حياً، لكن قرار فك الارتباط الذي أعلنه الأردن عام ١٩٨٨ سعى إلى «سحب البساط من تحت الخيار الأردني»[٧]، وإن لم يَمْحُ قلقاً عميقاً من أن تدبّ الحياة من جديد في أوصال الاتجاه التاريخي[٨].

إن مشروع الثورة العربية الكبرى يمثل «أيديولوجيا» النظام السياسي الأردني، وعند مراجعة التاريخ الأردني منذ عام ١٩٢١ وحتى وفاة الملك حسين عام ١٩٩٩، نجد الأثر الواضح تماماً في أدبيات النظام لهذه الأيديولوجيا، ويعبّر وزير الخارجية الأردني عبد الإله الخطيب عن ذلك بقوله: «فالسياسة الأردنية تستند في أبعادها المختلفة إلى كون الأردن وريث رسالة الثورة العربية الكبرى.. وعليه، فإن القيادة الهاشمية التي ترث هذه الرسالة تمتلك الشرعية الدينية والتاريخية والقومية التي تعطي للسياسة الخارجية الأردنية خصوصية وتميّزاً واضحين»[٩].

ومع أخذ التحليل السابق بعين الاعتبار، إلا أنه ينبغي القول إن قوة جذب هذه الأيديولوجيا تخبو تدريجياً، ولأسباب عديدة لا مجال للتوقف عندها هنا (كأغلب الأيديولوجيات)، فلم تعد طموحات الأردن هي في لعب دور أكبر من طاقته على غرار الفترات السابقة، ولعل شعار «الأردن أولاً» الذي طرح في أعقاب تولي الملك عبد الله الثاني العرش يشير إلى مثل هذا التوجه، فقد جاء في وثيقة الأردن أولاً «وضع مصلحة الأردن الوطنية في صدارة اهتمامات الدولة والوطن.. دون انكفاء عن قضايا الأمة العربية»[١٠].

ولعل موقف الملك عبد الله الثاني من رغبة بعض الشخصيات الهاشمية في لعب دور في العراق خلال المراحل الأخيرة للنظام العراقي السابق (٢٠٠٠ - ٢٠٠٣) يعطي مؤشراً قوياً على ذلك، فقد ذكر الملك أنه كان معارضاً بقوة لانغماس العائلة الهاشمية في الشأن العراقي قبيل الحرب على العراق، ورفض

---

(٧) عزمي بشارة، «تفكيك فك الارتباط،» **الحياة**، ١٨/٨/٢٠٠٥.

(٨) Yotam Feldner and Yigal Carmon, «Jordanian Policies on Palestinian Problem: Part 1,» *Middle East Media Research Institute* (MEMRI), no. 15 (1999).

(٩) عبد الله الخطيب، «ملاحظات حول مقومات ومرتكزات السياسة الخارجية الأردنية،» في: أمين مشاقبة، محرّر، **السياسة الخارجية الأردنية ودول الجوار: أوراق ووثائق المؤتمر** (عمّان: مطبعة الحامد، ٢٠٠٠)، ص ٤٣.

(١٠) انظر: «وثيقة الأردن أولاً،» في: <http://www.khayma.com/gosay/jordan/jordanfirst.htm>.

استقبال الأمير علي (من الفرع العراقي للهاشميين، وزعيم الحركة الملكية الدستورية العراقية)، واختلف مع بعض أعضاء حكومته في هذا المجال، كما أوضح ذلك للأمير حسن في حينه[١١].

ذلك يعني أن الإطار الأيديولوجي للقرار السياسي الأردني أصبح متحرراً بشكل تدريجي باتجاه قرار براغماتي مستند إلى شعور باستحالة لعب دور يتجاوز حدود القوة الأردنية. وأصبح التركيز على البعد الاقتصادي (زيادة تحرير الاقتصاد الأردني وعضوية منظمة التجارة العالمية والمنطقة التجارية مع الولايات المتحدة)، هو ما جعل بعض الباحثين يرون في ذلك تحولاً «أيديولوجياً من العسكرة إلى الاقتصاد والتعليم»، مع الرغبة في عدم «الاعتماد على دول الجوار»[١٢].

كما يرى بعض الباحثين أن قدرة النظام السياسي الأردني على الموازنة في قراراته بين الإرث السياسي والموقع الجيواستراتيجي من جهة، وتقليص الاعتماد الاقتصادي على البيئة الإقليمية من جهة أخرى، أمر ليس سهلاً، ولا سيما أنه قد يؤدي في بعض الأحيان إلى ما أسماه بعض الباحثين الأردنيين «نقص الثقة» بالمؤسسات السياسية للدولة، مقدمين أزمة مدينة معان في جنوب الأردن نموذجاً على ذلك[١٣].

إن القدرة التكيفية للنظام السياسي الأردني ساعدته على البقاء لأطول فترة في تاريخ الأنظمة السياسية العربية المعاصرة، رغم أنه كان الأكثر ترشيحاً للتغيّر، وقد ساهمت عدة عوامل في ذلك، أهمها: تماسك الأسرة الحاكمة، فلم يؤد مقتل الملك المؤسس (عام ١٩٥١)، ولا موت الملك حسين (عام ١٩٩٩)، وعزل الأمير حسن من ولاية العهد (عام ١٩٩٩)، وعزل ولي العهد الجديد الأمير حمزة (عام ٢٠٠٥)، إلى أية ردّات فعل غير عادية داخل الأسرة الحاكمة، مما يعكس قدراً كبيراً من التماسك الداخلي ييسّر اتخاذ القرار

---

(١١) *Middle East Quaterly* (Spring 2005).

(١٢) Curtis R. Ryan, *Jordan in Transition:From Hussein to Abdullah* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2002), pp. 134-151.

(١٣) لمزيد من التفاصيل حول هذه التصورات يرجى الاطلاع على: Musa Breizat, *Jordan's Diplomacy:Balancing National Survival with Nation's Revival* (Amman: University of Jordan, Center for Strategic Studies, 1995),

انظر أيضاً خاتمة الدراسة في: Center for Strategic Studies, *Ma'an: An Open-Ended Crisis* (Amman: University of Jordan, 2003).

السياسي في دوائره الضيقة، ويعزز من قدرة الملك على اتخاذ قراراته[١٤].

ومن الضروري أن ننبه إلى أن عدد أفراد الأسرة الحاكمة الذين يشغلون مناصب سياسية محدود، ويكاد ينحصر في الملك وولي العهد (أو نائب الملك)، وبالتالي فإن بقية الأسرة هي ضمن النخبة غير الحاكمة.

إذن، يمكن أن نوجز هذه النقطة بالقول إن الاتجاه التاريخي يمثل هاجساً مقلقاً لصانع القرار، ولا يسعى إلى إعادته على ما يبدو في اتجاه عكسي، كما أوضحنا، وإن التماسك اللافت للنظر في الأسرة الحاكمة يمنح صانع القرار مجالاً أرحب لاتخاذ قراراته.

ب ـ الملك وهيئات صنع القرار

ـ الملك

تشكّل الإطار المؤسسي للدولة الأردنية وتطور طبقاً لما ورد في الدساتير الأردنية (القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، ودستور ١٩٤٦ الذي كان تعديلاً لدستور ١٩٢٨، ودستور ١٩٥٢)، وفي هذه الدساتير نجد أن الملك يمثل من خلال صلاحياته التي منحها له الدستور القوة المركزية في النظام السياسي.

ففي القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، نجد أن الأمير مخوّل بالسلطات التشريعية والإدارية هو وورثته من بعده، وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية، يصادق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها ويعقد المعاهدات، ويصدر الأوامر بإجراء الانتخابات للمجلس التشريعي، ويعيّن رئيس الوزراء ويقبل استقالته.

وفي التعديلات التي تضمنها دستور ١٩٤٦ لم يجر تغيير جوهري على هذه الصلاحيات، كما أن دستور ١٩٥٢ كرّس الأمر ذاته، وهو أمر متسق مع التوصيف العام الذي قدمه الدستور للنظام السياسي الأردني على أنه «نظام نيابي ملكي وراثي»[١٥].

وما سبق يعني أن المحدد الثاني في عملية صنع القرار السياسي هو الملك

(١٤) Robert Satlof, *From Hussein to Abdullah: Jordan in Transition* (Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 1999), pp. 25-28.

(١٥) **الدستور الأردني: مع جميع تعديلاته** (عمّان: مطبوعات مجلس الأمة، ١٩٨٩).

بحكم الصلاحيات الواسعة الممنوحة له، فعند الموازنة بين صلاحيات السلطات الثلاث (التشريعية والقضائية والتنفيذية) نجد أن الملك هو صاحب الصلاحيات الأوسع، كونه المتحكم في السلطة التشريعية (من خلال حقه في حلّ مجلس النواب، وحقه في تعيين أعضاء مجلس الأعيان وقبول استقالاتهم)، كما أنه رأس السلطة التنفيذية، وأوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تعفي الوزراء من مسؤولياتهم.

ولعل ما ورد في بعض الوثائق الأردنية يلخص مكانة الملك في صنع القرار، ويتضح ذلك بشكل جلي في قول الملك حسين «منذ عام ١٩٦٦، أمسكت شخصياً إدارة الحكومة الأردنية بيدي وكنت أنا ولا أحد سواي. . . إنني ما زلت أتولى شخصياً تخطيط سياسة الأردن وتنفيذها»[١٦].

ـ مدركات صانع القرار

أشرنا سابقاً إلى أن روبرت جيرفس يحدد مفهوم الإدراك في عملية صنع القرار بأنه «مجموع الصور والمعتقدات والنوايا التي يمتلكها شخص ما أو مجتمع ما عن الآخر»[١٧]، الأمر الذي يستدعي التنبه إلى ما يلي:

● إن الفضاء السيكولوجي لصانع القرار أو متخذه يشتمل على إمكانياته السلوكية، متأثرة في ذلك بثقافته وبيئته التي تحدد له ما يلي:

ـ **الدور الممكن**: هنا يبدو الفارق بين الملك حسين وخلفه الملك عبد الله الثاني، ففي حين إن الأول كان يرى لنفسه دوراً إقليمياً، لا يبدو أن الثاني يطمح إليه، وقد يكون تغيّر الظروف الإقليمية والدولية مفسراً لذلك في بعض الجوانب.

ـ **نمط المبادرة السلوكية**: يدخل في هذا السياق دور اللاوعي في تحديد السلوك، وقد أشرنا إلى ذلك سابقاً من خلال هاجس الاتجاه التاريخي في فترتي الملك حسين والملك عبد الله.

---

(١٦) **الوثائق الأردنية لعام ١٩٦٨ ـ ١٩٧٢** (عمّان: وزارة الإعلام الأردنية، دائرة المطبوعات والنشر، ١٩٨٣)، ص ٣٢٩. ورد في: محمد عوض الهزايمة، **السياسة الخارجية الأردنية بين النظرية والتطبيق** (عمّان: مركز البشر، ٢٠٠٤)، ص ١٨١.

(١٧) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), pp. 13-15.

ـ **نمط الاستجابة (الشكل الذي يأخذه الفعل وتحديد أداة الردّ)**: يمكن القول إن صانع القرار الأردني يدرك محدودية قدرات الدولة بحكم ظروفها، ومن هنا فإن نمط الاستجابة يكون غالباً تكيفياً قدر المستطاع، وليس تغييرياً، ومحاولة التكيف مع المواقف تتم بطرق سرية وعلنية. ويمكن ملاحظة ذلك في شكل العلاقة مع إسرائيل قبل معاهدة السلام بين الطرفين وبعدها[(١٨)]، والميل إلى أنماط سلوكية متكررة نطلق عليها العادات أو التقاليد أو العرف أو الروتين، وتمارس تأثيراً قوياً على نمط القرار السياسي بذاتها دون أن تكون مقنعة من الناحية التحليلية النظرية العقلية البحتة. ويشكّل التحدي لنمط العادة المتأصلة نوعاً من القدرة على الإدراك. ولعل فصل الضفة الغربية عن الأردن عام ١٩٨٨، والدخول في معاهدة سلام مع إسرائيل (بغضّ النظر عن تقييم الآخرين لهذه القرارات)، يمثلان نوعاً من التحدّي لنمط علاقات استقرّ طويلاً في الوعي الأردني المجتمعي، ورافقت ذلك أدبيات سياسية أردنية جعلت نظرية فيستنغر التي سبقت الإشارة إليها قابلة للتطبيق عليها.

• أما البعد الأخير في نظرية الإدراك، فهو التوقع لما سيؤول إليه الواقع الحالي، وقد يكون قرار الملك حسين بدخول الحرب في عام ١٩٦٧ مؤشراً على التوقع الخاطئ للنتائج تحت ضغط الظروف المحلية والإقليمية في حينها.

وبشكل عام، يمكن القول إن مجموعة من العوامل ساهمت في تشكيل مدركات الملك حسين والملك عبد الله، مع ضرورة الإقرار بوجود تباينات بينهما نتيجة اختلاف الفترة الزمنية التي عاشها كل منهما. وفي ما يخصّ العوامل المشتركة بينهما، فسوف يتم استعراضها مع الإقرار بتفاوت وزنها النسبي من الأب إلى الابن:

• الإحساس العميق بالانتساب إلى أصول أسرية ذات مكانة خاصة في العقل الجمعي العربي بوعيه ولاوعيه (من خلال الانتساب إلى آل البيت)، وقد تردّدت مسألة الارتباط بآل البيت في عدد لا حصر له من خطابات الملك

---

(١٨) حول آليات نظرية التكيف السياسي، انظر: James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (London: Franees Pinter, 1981), pp. 102-124.

وحول دور الدبلوماسية السرية في السلوك الأردني، انظر: مشاقبة، **السياسة الخارجية الأردنية ودول الجوار**، ص ٢٥٤ ـ ٢٥٥. وحول النقطة نفسها، انظر: Shimon Peres, *Battling for Peace: A Memoir*, edited by David Landau (London: Weidenfeld and Nicolson, 1995), p. 305.

حسين، لما كان يعيه من أثر ذلك في وعي مجتمع يغلب عليه الإسلام، وهو ما يمنح الملك صورة يريدها في الذهن الشعبي.

● الاطلاع على الثقافة الغربية بشكل جيد، سواء من خلال الدراسة في معاهد غربية، كما سنشير، أو من خلال الاحتكاك الطويل واللقاءات الكثيفة مع القيادات والنخب الغربية. وقد لعبت الثقافة الغربية دوراً في تشكيل إدراك صانع القرار الأردني، ولا سيما في تمكينه من الوعي بتوجهات القوى السياسية الغربية، والعمل على توظيف هذا الوعي لخدمة ما يرى صانع القرار أنه مفيد في التغلب على الصعوبات التي تواجهه، وأبرزها هاجس الاتجاه التاريخي.

● الانضباط وعدم الانفعال نتيجة الخبرة العسكرية من ناحية، ونتيجة التعليم في مؤسسات متخصّصة في تخريج القيادات، مثل كلية ساند هيرست البريطانية من ناحية أخرى، وقد كان ذلك واضحاً في طريقة تعامل الملك حسين مع الحملات الإعلامية ضده التي كانت تصل في كثير من الأحيان إلى حدّ الإسفاف.

● الإحساس ببيئة محاذية هي أقرب إلى المنافسة أو المعادية لوجود الكيان الأردني، وهو إحساس تكاتفت الظروف السابقة على تشكيله.

أما عوامل الاختلاف بين الملك حسين والملك عبد الله، فإنها تتمثل في الآتي:

● اكتساب الملك حسين خبرة سياسية واسعة نتيجة الفترة الطويلة التي قضاها في الحكم، قياساً لفترة حكم ما تزال محدودة للملك عبد الله.

● بعض الوقائع الحادة التي تركت آثارها على مدركات الملك حسين، فاغتيال الملك عبد الله الأول أمام الملك حسين وهو صغير، ترك في داخله أثراً سيكولوجياً عميقاً، ولا سيما في ظلّ درجة الارتباط العاطفي بينه وبين جده، كما أن البيئة الداخلية في بدايات توليه منصبه أبدت قدراً من المعاندة له (الفترة من ١٩٥٥ إلى ١٩٥٧)، حيث كانت الأحزاب اليسارية والقومية نشطة بشكل كبير، ثم التغيير الدموي الذي حدث في العراق ضد الهاشميين جعله يشعر ببيئة معادية عمّقت في داخله هاجس الاتجاه التاريخي، ولا سيما أن الناصرية كانت تضغط في فترة من الفترات باتجاه تفعيل ذلك، ثم جاءت خسارة الضفة الغربية وأزمة أيلول/سبتمبر عام ١٩٧٠ مع المنظمات الفلسطينية لتعمّق هذا الشعور.

● الحمى الأيديولوجية التي حاولت التغلغل في جسد المجتمع الأردني، وعمل الملك حسين على مقاومتها من خلال كافة الوسائل المتاحة له، ناهيك عن محاولات الاغتيال التي كانت البيئة المحاذية هي المحرك لها كافة.

أما الملك عبد الله الثاني، فقد تولى الحكم في فترة ضعفت فيها الأيديولوجيا، وانتهت الحرب الباردة، وثار الاهتمام بالجوانب الاقتصادية. لذا نرى أن مشاركته في المنتديات الدولية ذات الطابع الاقتصادي، وشبكة تحركاته الخارجية مدفوعة بالبحث عن فضاء اقتصادي وتقني، يمكن أن يساهما في تخفيف ضغوط المحدّد الاقتصادي في عملية صنع القرار السياسي الأردني، كما سنرى في ما بعد.

ـ هيئات صنع القرار

تتمثل هيئات صنع القرار في:

● **الديوان الملكي**: يترأس الديوان الملكي في الغالب شخص موثوق به من قبل الملك، وفي كثير من الأحيان يكون رئيس وزراء سابق. ويشكّل الديوان حلقة الوصل بين الحكومة والملك.

وتنبع أهمية الديوان من أن رئيسه يطلع على أغلب مراسلات الملك الرسمية. ولم تتضح بعد المكانة الفعلية لوكالة الأمن الوطني التي تشكّلت قبل سنوات وألقت بظلالها على دور مستشاري القصر.

● **مجلس الوزراء**: يتم اختيار رئيس الحكومة من قبل الملك، ويجري الاختيار في أغلب الأحيان استناداً إلى مدى التلاؤم بين الظروف القائمة وشخصية رئيس الوزراء المختار.

وتلعب شخصية رئيس الوزراء دوراً في مدى اتساع دوره في عملية صنع القرار، فإذا استثنينا بعض الحالات النادرة (مثل سليمان النابلسي ١٩٥٦/ ١٩٥٧، ووصفي التل، خاصة في وزارته الخامسة ١٩٧٠/ ١٩٧١)، سنجد أن أغلب رؤساء الوزراء لعبوا دوراً هامشياً في مجال صنع القرار لا يعدو أن يكون ذا طبيعة استشارية، ولا سيما أن عدم الاستقرار الحكومي يمثل إحدى السمات التاريخية للنظام السياسي الأردني، فمنذ عام ١٩٢١ حتى عام ٢٠٠٥، تشكّلت في الأردن ٩٠ حكومة، مما يجعل معدل عمر الحكومة ١١,٢ شهراً فقط. وفي

عام ٢٠٠٧، تشكّلت حكومة ترأسها نادر الذهبي، وذلك حتى كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩، حيث خلفه سمير الرفاعي.

ولا شك في أن قصر عمر الحكومة يحول دون تشكل «مراكز قوى» داخل البيروقراطية الحكومية، كما يبقي النخب السياسية «متجولة» بشكل يجعل مساهمتها في صنع القرار إجرائياً أكثر منه بنيوياً.

● **المؤسسة العسكرية**: يقدم وزير الدفاع ومديرو الأجهزة الأمنية والمخابرات المشورة والمعلومات إلى الملك حول الوضعين الداخلي والخارجي في نطاق ما يدخل في صلاحياتهم، لكن دورهم يبقى له طابع استشاري. وقد سبقت الإشارة إلى دور وكالة الأمن الوطني التي أنشئت عام ٢٠٠٥، وإلى مساهمتها في صنع القرار الأمني مع بيان عدم وضوح آثار ذلك في القرار السياسي.

● **السلطة التشريعية**: لما كان من حق الملك حلّ البرلمان، فإن قدرة هذا البرلمان على التأثير في القرارات بشكل جوهري تبقى محدودة إلى حدّ بعيد، ويقوم البرلمان في الغالب بالتصديق على القرارات، وفي معظم الحالات يمنح البرلمان الثقة للحكومة التي تتقدم ببرنامجها على هدي ما يتضمنه خطاب التكليف السامي الذي يوجهه الملك إلى رئيس الوزراء.

ج ـ المتغير الفلسطيني(*)

أُعلن الأردن دولة مستقلة عام ١٩٤٦، وامتدت سلطة الدولة الجديدة إلى الضفة الغربية بقرار الوحدة المعروف عام١٩٥٠، وأصبح السكان الفلسطينيون جزءاً من الدولة الأردنية، وهو ما ترتبت عليه نتيجتان:

ـ اعتبار القضية الفلسطينية قضية أردنية تماماً، وهو ما عبّر عنه رئيس الوزراء السابق وصفي التل، بقوله: «نحن الأردنيين ننظر إلى القضية الفلسطينية نظرة جدّية، لأنها تعنينا أكثر مما تعني المصريين والسوريين والعراقيين وأي بلد عربي آخر»[١٩].

(*) نلاحظ أنه بحكم تعقيدات القضية الفلسطينية، وانحدار قطاع كبير من الشعب الأردني من الأصول الفلسطينية، قد أدى إلى اعتبار المتغيّر الفلسطيني متغيراً داخلياً (المحرّر).

(١٩) المزايمة، **السياسة الخارجية الأردنية بين النظرية والتطبيق**، ص ٢٢٢، الهامش.

ـ الحراك السياسي الذي أضفاه دمج المجتمع الفلسطيني في الكيان السياسي الأردني.

فعلى رغم قرار فكّ الارتباط بين الأردن والضفة الغربية عام ١٩٨٨، فإن الأردنيين من أصل فلسطيني يمثلون بنية مجتمعية ما تزال متشابكة مع النسيج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الأردني.

وهكذا يمكن اعتبار المتغيّر الفلسطيني هو المحدّد الداخلي الثالث لبنية صنع القرار السياسي الأردني، رغم تراجع أهميته، كما سنرى.

د ـ الأحزاب والمجتمع المدني

لعل التداخل بين بنية الأحزاب الأردنية منذ بدايتها والبيئة المحاذية يشكّل السمة الرئيسية للحياة الحزبية في الأردن (فحزب الاستقلال الذي نشأ في سورية لجأ بعض قادته إلى الأردن بعد إسقاط الفرنسيين للحكم الهاشمي في سورية، وكان أول رئيس وزراء لإمارة شرق الأردن السوري رشيد طليع من حزب الاستقلال)، وفي مرحلة ما بعد الاستقلال كانت التيارات السياسية الحزبية في الجزء الأغلب منها امتداداً لقوى في البيئة المحاذية، مثل حركة القوميين العرب، وحزب البعث، والإخوان المسلمين، واستمرت هذه الأحزاب في التكيّف مع البيئة المحاذية وتفاعلاتها، ولا سيما في مصر والعراق وسورية، ناهيك عن القوى الفلسطينية التي ارتبطت بهذه التيارات.

ورغم ظهور قوى حزبية ذات جذور أردنية في جوهرها (مثل جمعية الشرق العربي في فترة العشرينيات، والحزب الوطني الأردني وحزب الإخاء الأردني في الثلاثينيات، وحزب الأمة في الخمسينيات)، إلا أن دورها في الحراك السياسي، سواء من حيث المساندة للنظام السياسي أو المعارضة، كان محدوداً[٢٠]. وهذا يعني أن قوة امتداد البيئة المحاذية عبر تنظيمات سياسية كانت أمضى من قوة الأحزاب ذات المنشأ المحلي، بفعل التطور المجتمعي في البيئة المحاذية التي كانت متقدمة من هذه الناحية على البيئة الأردنية، ولا سيما في مصر والعراق وسورية وفلسطين.

---

(٢٠) حسين أبو رمان، «الأحزاب والحياة النيابية في الأردن،» **رسالة مجلس الأمة** (عمّان)، السنة ١، العدد ٦ (١٩٩٣)، ص ٢ ـ ٥.

بناء عليه، يمكن القول إن القوى الحزبية غير الأردنية في منشأها الأيديولوجي تمثل المحدد الرابع بين المحدّدات الداخلية، لكن النظام السياسي في الغالب «يبدي قدراً من عدم الثقة بها»، ولا سيما في لحظات الأزمة. ولعل ذلك يتضح من النصّ المستمر في كافة الوثائق الأردنية على ضرورة تحلل أي حزب من أية ارتباطات خارجية مالية أو غير ذلك.

هذا، ولقد تغلغلت الأحزاب في مؤسسات المجتمع المدني، مما أعطاها فاعلية إضافية من ناحية، لكنه زاد من قلق السلطة على توسّع نشاطها من ناحية ثانية. يفسر ذلك أن تلك الأحزاب ظلت شبه محظورة في أغلب فترات التاريخ الأردني (فقد سُمح بالعمل الحزبي بعد دستور ١٩٥٢ وحتى عام ١٩٥٧، وكانت الفترة من ١٩٥٥ إلى ١٩٥٧ هي الأخصب من حيث النشاط الحزبي، ثم تم حظر الأحزاب من ١٩٥٧ إلى ١٩٩٢، لكن أعيد السماح لها بالعمل من ١٩٩٢)، وذلك يعني أن النشاط الحزبي المشروع في الأردن امتد إلى فترة ٢٣ عاماً من أصل ٦٤ عاماً منذ الاستقلال.

وعند النظر في نسبة المنتمين إلى الأحزاب داخل مجلس النواب الأردني، نجد أنها تتذبذب من مجلس إلى آخر، ولكنها في جميع الحالات لم تصل إلى نسبة ٥٠ بالمئة من مجموع أعضاء المجلس خلال دورات المجلس النيابي الحادي عشر (١٩٨٩)، والثاني عشر (١٩٩٣)، والثالث عشر (١٩٩٧)، ومجلس عام ٢٠٠٣[٢١]. وهو ما استمر في مجلس عام ٢٠٠٧ الذي حُلّ في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩ بسبب صعوبة التعاون بينه وبين الحكومة، وعجزه عن تمرير قوانين اقتصادية مهمة تخصّ الضريبة والضمان الاجتماعي[٢٢].

نخلص مما سبق في مجال الأحزاب إلى أن علاقتها بالسلطة هي علاقة متوترة في أغلب الأحيان، مما يجعل مشاركتها في صناعة القرار في أغلب فترات التاريخ الأردني محدودة إلى حدّ بعيد.

أما مؤسسات المجتمع المدني، فعلى رغم تنامي دورها، إلا أنه ما زال

---

(٢١) نظام بركات ومازن غرايبة، **النخبة اليابانية في الأردن، ١٩٨٩ ـ ٢٠٠٠** (إربد: جامعة اليرموك، مركز الدراسات الأردنية، ٢٠٠١)، ص ٨٣.

(٢٢) المحرّر.

ضعيفاً في التأثير في القرار الرسمي، لكن تلك المؤسسات تمثل قوة ممانعة لبعض السياسات والقرارات، كما يحدث في بعض لجان مقاومة التطبيع مع إسرائيل أو التعبير بين حين وآخر عن المعارضة لبعض السياسات الحكومية. ويرى بعض الباحثين أن تنامي دور هذه المؤسسات، ولو ببطء، «قد يكون مشكلة للنظام السياسي» بتحولها إلى قوة مؤثرة على المدى البعيد في قراراته[٢٣]، لكنها حتى هذه اللحظة لم تشكّل أكثر من جماعات ضغط محدودة الفاعلية في التأثير في خيارات صانع القرار، رغم أنها تتمثل في اثنتي عشرة فئة من التنظيمات الاجتماعية، وتضم في عضويتها حوالى ٨٠٠ ألف عضو.

وتتمتع الحكومة بسلطة على النقابات ومنظمات المجتمع المدني، حيث يترأس الوزراء أصحاب الصلة المجالس التأديبية للنقابات، ويتولون منح رخص مزاولة المهنة ومراقبة انتخابات النقابات، ناهيك عن حق الحكومة في حلّ النقابات لدواعي الأمن والسلامة العامة، ويقوم وزير العدل بذلك من خلال التقدم بدعوى إلى محكمة البداية[٢٤].

هـ ـ المؤسسة العسكرية

تمتد جذور المؤسسة العسكرية الأردنية إلى فترة الثورة العربية الكبرى، وبعد تأسيس الإمارة قامت بريطانيا بتشكيل أول تنظيم عسكري أطلقت عليه اسم الجيش العربي الأردني الذي اعتمد في الجزء الرئيسي من عناصره البشرية على البدو. وقد تحرر الجيش من قيادته البريطانية عام ١٩٥٦ بعد إعفاء الملك الفريق غلوب من مهامه. وكان للضباط العرب دورهم البارز في قيادة الجيش الأردني في بدايات تكوينه مع قدوم الأمير عبد الله بن الحسين.

ولقد شارك الجيش في بداياته في عمليات عسكرية خارجية (منها المساهمة في إجهاض ثورة رشيد عالي الكيلاني في العراق عام ١٩٤١، والمساهمة في هزيمة قوات حكومة فيشي في سورية عام ١٩٤١، والمساهمة في الحروب العربية ـ الإسرائيلية في الأعوام ١٩٤٨ و١٩٦٧ و١٩٧٣، ناهيك عن أدوار

---

(٢٣) Lori Plotkin, *Israel-Jordan Peace Taking Stock, 1994-1997* (Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 1997), p. 50-55.

(٢٤) في العام ٢٠٠٣ أصدر ديوان تفسير القوانين قراراً بعدم قانونية مجلس النقباء ولجنة مقاومة التطبيع، كما تحاول الحكومة تمرير قانون بعدم إلزامية عضوية النقابات.

أخرى في مهمات السلام الدولية في عدد من الدول غير العربية من خلال بعثات الأمم المتحدة)[٢٥].

ويشكّل الجيش وقوات الأمن وأجهزة المخابرات أبرز أدوات الحفاظ على النظام السياسي، ورغم محاولات قليلة وغير فاعلة من قبل أفراد في الجيش للعمل ضد النظام السياسي، فإن المؤسسة العسكرية غلب عليها الولاء الشديد للنظام[٢٦].

ومنذ وضع النظام الانتخابي الأردني في عام ١٩٦٠، مروراً بتعديلاته في عام ١٩٨٦ وقانون الأحزاب عام ١٩٩٢، فإنه يُحظر على العسكريين الانتماء إلى الأحزاب أو المشاركة في الانتخابات، مما يقلّص من ارتباطهم بالعمل السياسي مباشرة[٢٧]. ولما كان الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، فإن حركتها تصبح مرهونة بتوجهاته، الأمر الذي يجعل دورها في عملية صنع القرار السياسي محدوداً.

و ـ النخب

تتمثل النخب في المجتمع الأردني (بخلاف تلك النخب السياسية الحزبية التي سبق تناولها) في نمطين، هما:

التكنوقراط: هم شريحة اتسعت بشكل ملحوظ بفعل السياسات التعليمية والبعثات إلى الخارج وتزايد عدد الجامعات، وقد برز حضورها في فترة الملك عبد الله الثاني من خلال لجنة الأجندة الوطنية أو من خلال لجنة الأردن أولاً.

القوى التقليدية: تتمثل بشكل أساسي في شيوخ العشائر، رغم أن التحولات الاجتماعية وتنامي ظاهرة التحضّر في المجتمع الأردني انعكست سلباً على الوزن النسبي لهذه القوى[٢٨].

---

(٢٥) أبو دية وصالح، **الجيش العربي: نشأة وتطور ودور القوات المسلحة الأردنية، ١٩٢١ ـ ١٩٩٧**، وعباس مراد، **الدور السياسي للجيش الأردني، ١٩٢١ ـ ١٩٧٣**، سلسلة كتب فلسطينية؛ ٤٨ (بيروت: مركز الدراسات الفلسطينية، ١٩٧٣).

(٢٦) Center for Strategic Studies, *The Jordanian-Palestinian Relations: The Domestic Dimension.*

(٢٧) وليد عبد الحي [وآخرون]، **النظام الانتخابي الأردني: تحليل وتقييم وتوصيات** (إربد: جامعة اليرموك، مركز الدراسات الأردنية، ١٩٩٨)، ص ٣٣ ـ ٤٣.

(٢٨) شذى رزق البطاينة، «الخلفية الاجتماعية للصفوة السياسية الأردنية، ١٩٥١ ـ ١٩٩٢،» (رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، قسم علم الاجتماع، ١٩٩٤).

ويغلب على النخبة بشكل عام نوع من البراغماتية في صلتها بالنظام السياسي، ويتزايد دورها في عملية صنع القرار السياسي منذ تولي الملك عبد الله الثاني، كما سنرى في ما بعد، مع التنبيه إلى نسبية هذا التزايد، حيث ما زال دورها في نطاق محدود.

- **الوزن النسبي للمحدّدات السياسية في عملية صنع القرار السياسي**

أشرنا في ما سبق إلى ستة محدّدات سياسية، يمكن تقسيم وزنها السياسي في عملية صنع القرار على النحو التالي:

أ ـ **محدّدات مركزية ثابتة**، أي محدّدات كانت وما زالت مؤثرة بشكل كبير في صنع القرار، وتتمثل بشكل أساسي في الملك.

ب ـ **محدّدات مركزية تفقد** من وزنها بالتدريج، أي أنها عناصر مهمة في إطار عملية صنع القرار، ولكن أهميتها تتراجع ولو ببطء، ومن قبيلها العنصر الفلسطيني نتيجة التحولات الجذرية في الصراع العربي ـ الإسرائيلي وأزمة أيلول الأسود في عام ١٩٧٠ بين النظام السياسي ومنظمة التحرير الفلسطينية[٢٩]، إذ إن ظهور مشروع كيان سياسي بعد اتفاق أوسلو جذب القوى الفلسطينية إليه من ناحية، كما تواصل ضعف التمثيل الفلسطيني في بنية المؤسسات الأمنية والعسكرية الأردنية من ناحية ثانية. هذا، إلى جانب أن العلاقات الفلسطينية ـ الأردنية تطورت بشكل إيجابي خلال الفترة من عام ١٩٨٩ إلى عام ٢٠٠٠، مما جعل القوى الفلسطينية المعارضة أقل تأثيراً في عملية صنع القرار السياسي، رغم الثقل الاقتصادي للقطاع الخاص «الفلسطيني» في بنية الاقتصاد الأردني.

ج ـ **محدّدات ثانوية تتزايد أهميتها**، وتتمثل في المجتمع المدني والتكنوقراط، إذ إن التطور الاقتصادي والاجتماعي يؤدي إلى تنامي اعتماد الدولة على هذه القوى. وتشكّل هذه الشريحة جزءاً أساسياً من بنية النخبة السياسية في الأردن.

ولعل النظر في تركيبة لجنة الأجندة الوطنية التي طلب الملك عبد الله تشكيلها، وشرعت في العمل منذ عام ٢٠٠٤، يشير، كما يرى أحد الباحثين، إلى أنها ذات مواصفات قريبة من مواصفات النخب البرلمانية

---

(٢٩) Adnan Abu Odeh, *Jordanians, Palestinans and the Hashemite Kingdom in the M.E Peace Process* (Washington, DC: Institue of Peace, 1999).

والحكومية التي تغلب عليها الموالاة للحكومة[30]، حيث لا تضمّ بين أعضائها قيادات من المعارضة التقليدية أو من ممثلي الطبقة الوسطى، ويبدون آراءهم السياسية غير الملزمة من خلال ما يسمّى الصالونات السياسية التي بلغت ٩٢ صالوناً عام ٢٠٠٠[31].

ولمعرفة بنية النخبة السياسية، نتوقف عند أبرز ملامحها، ولا سيما أنها تشكّل محدداً تتزايد أهميته، ولو ببطء، في عملية صنع القرار السياسي في الأردن. وتتمثل هذه الملامح الواردة في الجدول الرقم (١ ـ ٢) في ما يلي[32]:

ـ أغلبهم يحملون شهادات جامعية (مما يعني تراجع مكانة القوى التقليدية)، ومنهم ٦٥ بالمئة من خريجي الجامعات الأوروبية أو الأمريكية.

ـ أغلبهم كانوا موظفي دولة (الحكومة أو الجيش، وهو مؤشر على وجود درجة من الولاء)، ويصنف ٦٧ بالمئة من الوزراء على أنهم ليبراليون، مع أن الليبراليين يشكلون حوالى ٩ بالمئة من النخبة الأردنية.

ـ أغلبهم تتراوح أعمارهم بين٥٠ و٦٠ عاماً، أي أنهم من الذين عاشوا في ظل النظام الملكي، ولم يعرفوا نظماً سياسية أخرى.

ـ أن نسبة من هم من البادية متدنية، مما يؤكد النتيجة التي أشرنا إليها في ما سبق.

ـ أنهم أقرب إلى البنية الشللية، إذ إن ٨٥ بالمئة منهم يعرفون بعضهم معرفة شخصية، ويقيم ٧٢ بالمئة منهم علاقات اجتماعية مع بعضهم البعض.

---

(٣٠) Samer Abu Libdeh, *Previewing Jordans National Agenda-Strategies for Reform* (Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 2005).

(٣١) **مشروع سيناريوهات الأردن، ٢٠٢٠** (عمّان: المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، ٢٠٠٠)، ص ٣٠.

(٣٢) بركات وغرايبة، **النخبة النيابية في الأردن، ١٩٨٩ ـ ٢٠٠٠**، ص ٧٤ ـ ٨٣.

وقد تمّ تجميع بعض الأرقام الإضافية من عدد من الدوريات ومواقع الإنترنت المختلفة.

ويُلاحظ أن هذه السمات تخص النخبة الأردنية بين عامي ١٩٨٩ و٢٠٠٠، أما النخبة البرلمانية التي انبثقت عنها انتخابات ٢٠٠٣، فقد عرفت بعض مظاهر التغير، حيث دخل البرلمان ٨٠ نائباً ممّن لم يسبق له عضوية البرلمان، كان منهم ٧٠ لم يسبق أن شغلوا منصباً حكومياً هاماً.

وبالنسبة إلى انتخابات ٢٠٠٧، فقد أسفرت عن احتفاظ ٢٩ نائباً من المجلس السابق بعضويتهم، وكما في مجلس ٢٠٠٣ أيضاً كانت الأغلبية من المستقلين، مع اختلاف أساسي قوامه وصول ٧ نساء إلى مجلس النواب، منهن ٦ بموجب الكوتا (المحرّر).

ويوضح الجدول الرقم (١ ـ ٢) السمات الاجتماعية للنخبة:

الجدول الرقم (١ ـ ٢)
السمات الاجتماعية للنخبة الأردنية من ١٩٨٩ إلى ٢٠٠٠

المتغير	النسبة المئوية
التعليم	
الثانوية	٥
الشهادة الجامعية الأولى	٤٢
الماجستير	٢٢
الدكتوراه	١٥
الوظائف السابقة	
موظف حكومي	٦٠
قطاع خاص	١٠
عسكريون	٣٠
العمر	
٤٠ ـ ٥٠ سنة	٢٢,٥
٥٠ ـ ٦٠	٥٢,٥
أكثر من ٦٠	٢٥
مكان الولادة	
ـ مدينة	٤٥
ـ أرياف	٥٠
ـ بادية	٥

د ـ **محدّدات ثانوية وتتراجع في قيمتها**: تتمثل في القوى التقليدية من شيوخ العشائر، وقد ألغي قانون العشائر عام ١٩٧٦ مع تنامي التحول نحو المجتمع المديني، كما أن ٧٠ بالمئة من سكان المملكة يعيشون في المدن ويتزايدون بنسبة ٤ بالمئة سنوياً.

وقد برزت دلالات ذلك بشكل واضح عام ١٩٨٤ من خلال الانتخابات التكميلية للبرلمان، حيث كانت النتائج مخيّبة لآمال القوى العشائرية. وتكرّس ذلك في انتخابات ١٩٨٩، حيث فشل أغلب رموز العشائر في الوصول إلى

المقاعد البرلمانية، مما يعني أن الدور التاريخي (بخاصة في فترة الثورة العربية) الذي لعبته هذه الشريحة في التركيبة السياسية الأردنية بدأ بالأفول. رغم ذلك منح النظام الانتخابي البدو «كوتا» من مقاعد البرلمان بهدف الإبقاء على قدر من التمثيل لهم، هذا علماً بأن دورهم أقرب إلى الدور الخدمي منه إلى الدور السياسي الفاعل.

وهكذا يتضح أن الملك هو الفاعل الرئيسي في النظام السياسي الأردني، بينما تلعب الهيئات الأخرى دوراً استشارياً محدوداً، كما رأينا.

٢ ـ المحدّدات الاقتصادية لعملية صنع القرار

تمثل المتغيّرات الاقتصادية محدّداً مركزياً لمدى حرية صانع القرار في اختيار البدائل المعروضة عليه لاتخاذ قرار معين. وعند النظر في بنية الاقتصاد الأردني، نجد أن ثلاثة متغيّرات فيه ذات طبيعة خارجية، وهي تحويلات العاملين في الخارج، والمساعدات الخارجية، والديون الخارجية، ويقابل هذه المتغيّرات الخارجية متغيّران داخليان، هما الزيادة السكانية، ونقص الموارد الاقتصادية.

أ ـ المحدّدات الاقتصادية ذات الطبيعة الخارجية

عند تحليل هذه المتغيّرات الاقتصادية من حيث وزنها في تكييف القرار السياسي نجد ما يلي[٣٣]:

ـ **تحويلات العاملين في الخارج**، بلغ الناتج المحلي الإجمالي للاقتصاد الأردني حتى أواخر عام ٢٠٠٣ حوالى ٦,٥٨ مليار دينار أردني (١٠ مليارات دولار تقريباً)، وبلغ معدل دخل الفرد حوالى ١٢٣٠ ديناراً (حوالى ٢٠٠٠ دولار).

وتمثل تحويلات العاملين في الخارج نسبة متنامية من إجمالي الناتج المحلي، فقد ارتفعت قيمة هذه التحويلات من ٥٣,٣ مليون دينار عام ١٩٧٥، إلى

---

(٣٣) تم تجميع هذه الأرقام الخاصة بالمحددات الاقتصادية من: صبري الخطيب، «التقرير الاقتصادي السنوي للعام ٢٠٠٣ مقارنةً مع العام ٢٠٠٢،» غرفة تجارة عمّان [إدارة الدراسات والتدريب، وحدة الدراسات والاتفاقيات الدولية) (أيار/مايو ٢٠٠٤)، <http://www.ammanchamber.org/UploadedImages/filc 3.pdf>؛ ريم القسوس، «الاقتصاد الأردني،» **بنك الصادرات والواردات** (عمّان، دائرة الاستثمار والأسواق المالية)، ٢٤/ ١٠/ ٢٠٠٢؛ هنري عزام، «الاقتصاد الأردني،» **الحياة**، ١٠/ ١/ ٢٠٠٥، وخالد الوزني، محرّر، **البطالة والفقر: الأردن، المغرب، مصر، تونس، لبنان** (عمّان: مؤسسة عبد الحميد شومان، ٢٠٠٠).

٣١٩,٥ مليون دينار عام ١٩٨٢، ثم إلى ١,١٧ مليار دينار عام ١٩٩٧ لتصل إلى ١,٤٣ مليار دينار عام ٢٠٠١، ثم إلى ١,٤٦ مليار دينار عام ٢٠٠٤، وبنسبة هذه التحويلات إلى الناتج المحلي الإجمالي نجد أنها بلغت ٢١ بالمئة حتى عام ٢٠٠٤. وفي ما يخص عام ٢٠٠٨، أفادت بيانات البنك المركزي الأردني أن قيمة تحويلات العاملين بلغت ٢,٨٧ مليار دينار، بزيادة ٤٣٩ مليون دينار على عام ٢٠٠٧[٣٤].

ما سبق يعني أن العلاقات الأردنية مع الدول المستقبلة لهؤلاء العاملين تستدعي أن يتكيف القرار الأردني بشكل يراعي مصلحة هذه الدول. ولعل تجربة التأزم الذي أصاب العلاقات الأردنية ـ الكويتية في أعقاب احتلال العراق للكويت، وترحيل حوالى ٣٠٠ ألف أردني من الكويت، تعدّ مثالاً صارخاً على هذه الحالة. هذا ويتوزع العاملون الأردنيون في الخارج بشكل أساسي على دول مجلس التعاون الخليجي، ولعل ذلك يساهم (إلى جانب عوامل أخرى) في تفسير أن العلاقات بين الأردن وهذه الدول ظلت حسنة في أغلب الأحوال، على نحو ما سيوضح لاحقاً.

ـ **المساعدات الخارجية**، حيث تتباين قيمة المساعدات الخارجية من عام إلى آخر، وترتبط في أغلب الأحيان بطبيعة الظروف السياسية القائمة لحظة تقديم هذه المساعدات. ويمكن التوقف أمام تصريحين مهمين للملك حسين لهما علاقة بهذه المسألة، فخلال أزمة الكويت حدث تباعد بين الموقف الأردني والموقف الأمريكي، وقال الملك: «كنا دائماً نسعى إلى إشاعة الاستقرار في المنطقة، وإقامة علاقات طيبة مع جيراننا، وعملنا ما في وسعنا لتحقيق هذه الأهداف، إلا أن الأغلبية في هذا العالم، بما فيهم الولايات المتحدة، تبنّت نظرة مفادها إما أن تكون معهم أو ضدهم، إن هذا أمر غريب لم أواجه مثله في السابق إطلاقاً».

وخلال الأزمة الاقتصادية التي عرفها الأردن عام ١٩٨٩، قال الملك حسين أمام مجلس الأعيان الأردني: «إن الأزمة الاقتصادية التي يعيشها الأردن هي جزء من الضغوط الأمريكية على الأردن لتمرير الخيار الأردني»[٣٥].

---

(٣٤) المحرّر نقلاً عن: **الرأي**، <http://www.manbaralrai.com\?q=node\30836>.

(٣٥) وليد عبد الحي، «الإدراك الأردني للسياسة الأمريكية تجاه القضايا العربية،» في: محمد كنوش الشرعة ونظام بركات، محرّران، **القضايا الإقليمية المعاصرة في الخطاب السياسي الأردني** (عمّان: جامعة اليرموك، مركز الدراسات الأردنية، ٢٠٠٥)، ص ٤٩ و٥٢.

والملاحظ أن قيمة المساعدات الأمريكية عام ١٩٩٤ ارتفعت إلى ما يفوق ثلاثة مليارات دولار (عام توقيع معاهدة السلام الأردنية ـ الإسرائيلية). وترتبط بالمساعدات الخارجية مسألتان أخريان، هما التجارة الخارجية (فتح الدول أسواقها للمنتجات الأردنية)، والاستثمار الأجنبي.

عند النظر في التجارة الخارجية، سنجد أن الولايات المتحدة استحوذت على حوالى ٢٩ بالمئة من الصادرات الأردنية (عام ٢٠٠٣)، وهو ما يفوق تقريباً حجم الصادرات الأردنية للوطن العربي (٢٨ بالمئة في العام نفسه)، ويعني أن الولايات المتحدة تحتل المركز الأول في التجارة الخارجية، إلى جانب احتلال المركز نفسه في حجم المساعدات الدولية.

ـ **المديونية**، بلغت قيمة الدين العام حتى عام ٢٠٠٤ حوالى ٥,٢٨ مليار دينار، وهو ما يعادل حوالى ٩١ بالمئة من إجمالي الناتج المحلي، فإذا علمنا أن ٧٠ بالمئة من هذه الديون هي ديون خارجية يتبيّن لنا أهمية هذا العامل كمحدد نسبي للقرار السياسي. يذكر أن بيانات وزارة المالية الأردنية أفادت أن الدين العام مع نهاية شباط/فبراير ٢٠١٠ بلغ ٩,٦٦٨ مليار دينار، فيما بلغ الدين الخارجي ٣,٨٨١ مليار دينار[٣٦].

ب ـ المحدّدات الاقتصادية ذات الطبيعة الداخلية

يمكن إجمال تلك المحدّدات في ما يلي:

ـ **النمو السكاني** الذي يصل إلى حوالى ٣ بالمئة، بينما يبلغ النمو الاقتصادي حوالى ٣,٥ بالمئة، وهو ما يعني عبئاً على الاقتصاد الأردني، ولا سيما أن النمو السكاني الأردني عرف طفرات مفاجئة نتيجة التطورات السياسية. ففي عام ١٩٦٧ فقد الأردن الضفة الغربية اقتصادياً، ولكنه تحمل قرابة ربع مليون مهاجر منها، وفي عام ١٩٩٠ ـ ١٩٩١عاد إليه حوالى ٣٠٠ ألف نسمة من العاملين في الخليج. وترتب على ذلك أن الكثافة السكانية في الأردن ارتفعت بين عامي ١٩٧٠ و٢٠٠٠ من ٢٣,٩ نسمة في الكيلومتر المربع إلى ٦٠,٢ نسمة في الكيلومتر المربع.

---

(٣٦) المحرّر نقلاً عن: «ارتفاع حجم الدين العام الأردني،» الجزيرة نت (١٨ نيسان/أبريل ٢٠١٠)، <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/14FA5128-8139-42F2-BBB8-05F530088B44.htm>.

ـ **نقص الموارد الاقتصادية**: من المعروف أن الأردن بلد فقير من حيث الموارد الاقتصادية، ولعل فقره في مصادر الطاقة يمثل أبرزها. وقد ظهرت آثار ذلك في الفترة الممتدة بين عامى ٢٠٠٥ و٢٠٠٦ مع الارتفاع العالمي لسعر النفط الذي كان الأردن يأخذه بقدر من التسهيلات من العراق قبل الاحتلال الأمريكي.

فإذا أضفنا إلى ذلك أن مساحة الأرض الزراعية لا تزيد على ٧ بالمئة من مساحة الأردن، وأن ٨٠ بالمئة من مساحة الأردن صحراء، أدركنا كم هي القيود الاقتصادية على صانع القرار من هذه الناحية.

من ناحية ثالثة، ورغم معاهدة السلام الأردنية ـ الإسرائيلية، فإن **معدل الإنفاق الدفاعي الأردني** وصل عام ٢٠٠٤ إلى ١٤,٦ بالمئة من إجمالي الناتج المحلي الأردني، وهو رقم مرتفع قياساً لحجم اقتصاد للدولة. ولعل ما يفسر ذلك هو استمرار حالة عدم الاستقرار في البيئة المحاذية بشكل كبير من جهة، وأهمية المؤسسة العسكرية للحفاظ على النظام من جهة أخرى.

● **الوزن النسبي للمتغيرات الاقتصادية**

كما أشرنا إلى المتغيرات السياسية، يمكن تقسيم المتغيّرات الاقتصادية بالكيفية نفسها إلى:

ـ متغيّرات **مركزية ثابتة الأهمية**: تتمثل هذه في تحويلات العاملين في الخارج والمساعدات الدولية والإنفاق الدفاعي.

ـ متغيّرات **مركزية يتراجع** دورها، ولو ببطء شديد، وتتمثل في الديون الخارجية.

ـ متغيّرات **ثانوية ثابتة**، تتمثل في نقص الموارد الاقتصادية، حيث لم يحدث أي تغيّر في هذه المسألة.

ـ متغيّرات **ثانوية تتراجع**، وتتمثل في الزيادة السكانية، إذ إن هناك اتجاهاً إلى التراجع في نسبة الزيادة السكانية (بلغ متوسط الزيادة السكانية عام ١٩٨٠ حوالى ٣,٠٦ بالمئة، وتراجع عام ٢٠٠٠ إلى حوالى ٢,٥ بالمئة مع مراعاة التغيّرات السكانية المفاجئة).

ثانياً: المحدّدات الخارجية لصنع القرار في الأردن

سبق تقسيم البيئة الخارجية إلى بيئة محاذية، وأخرى إقليمية، وثالثة دولية.

١ ـ البيئة المحاذية

تشمل مجموعة الدول ذات الحدود المشتركة مع الأردن كلاًّ من سورية والعراق والسعودية والأراضي الفلسطينية المحتلة وإسرائيل، إلى جانب مصر (التي يمكن اعتبارها دولة محاذية بحكم ارتباطها العميق بالصراع العربي ـ الإسرائيلي، ولكونها من دول الطوق).

ولو استعرضنا تاريخ العلاقات بين هذه الدول والأردن، فإننا نجد أنها علاقات مضطربة في أغلب الأحيان، كما يتضح من الجدول الرقم (١ ـ ٣).

الجدول الرقم (١ ـ ٣)
علاقات الأردن مع البيئة المحاذية(*)

الدولة	الفترة الزمنية	نمط العلاقة	الوزن النسبي	النسبة المئوية
مصر	١٩٥٢ ـ ١٩٥٦	مستقرة	٨	
	١٩٥٧ ـ ١٩٦٧	مضطربة	١٠	
	١٩٦٨ ـ ١٩٧٠	مستقرة	٤	
	١٩٧١ ـ ١٩٧٧	مستقرة	١٢	
	١٩٧٨ ـ ١٩٨٢	مضطربة	٤	
	١٩٨٣ ـ ٢٠٠٦	حسنة	٦٩	
المجموع	**٥٤ سنة**		**١٠٧**	**٦٦,٠٤**
سورية	١٩٥٢ ـ ١٩٧٢	مضطربة	٢٠	
	١٩٧٣ ـ ١٩٧٧	مستقرة	٨	
	١٩٧٨ ـ ١٩٩١	مضطربة	١٣	
	١٩٩٢ ـ ٢٠٠٠	مستقرة	١٦	
	٢٠٠٠ ـ ٢٠٠٦	حسنة	١٨	
المجموع	**٥٤ سنة**		**٧٥**	**٤٦,٢٩**
العراق	١٩٥٢ ـ ١٩٥٨	حسنة	١٨	
	١٩٥٩ ـ ١٩٦٥	مضطربة	٦	

يتبـــع

تابــــع

	١٩٦٦ ـ ١٩٧٠	مستقرة	٨	
	١٩٧١ ـ ١٩٧٩	مستقرة	١٦	
	١٩٨٠ ـ ٢٠٠٠	حسنة	٦٠	
	٢٠٠١ ـ ٢٠٠٣	مستقرة	٤	
	٢٠٠٤ ـ ٢٠٠٦	حسنة	٦	
المجموع	**٥٤ سنة**		**١١٨**	**٧٢,٨٣**
السعودية	١٩٥٢ ـ ١٩٥٧	مستقرة	١٠	
	١٩٥٨ ـ ١٩٩٠	حسنة	٩٦	
	١٩٩١ ـ ٢٠٠٦	مستقرة	٣٠	
المجموع	**٥٤ سنة**		**١٣٦**	**٨٣,٩٥**
فلسطين	١٩٥٢ ـ ١٩٦٧	مستقرة	٣٠	
	١٩٦٨ ـ ١٩٧٧	مضطربة	٩	
	١٩٧٨ ـ ٢٠٠٦	مستقرة	٥٦	
المجموع	**٥٤ سنة**		**٩٥**	**٥٨,٦٤**
إسرائيل	١٩٥٢ ـ ١٩٧١	مضطربة	١٩	
	١٩٧٢ ـ ١٩٧٣	مستقرة	٢	
	١٩٧٤ ـ ١٩٧٦	مضطربة	٢	
	١٩٧٧ ـ ٢٠٠٦	مستقرة	٥٨	
المجموع	**٥٤ سنة**		**٨١**	**٥٠**

(*) تمّ الاعتماد على نموذج «كلينبيرغ» لقياس العلاقة بين الأردن والدول المحاذية له، حيث يتمّ القياس استناداً إلى مجموعة من المتغيرات، مثل: وجود علاقات دبلوماسية أو عدمها، حرب إعلامية، حشد قوات على الحدود، تطور العلاقات الاقتصادية أو انقطاعها أو تراجعها، مساندة المعارضة السياسية في دولة أخرى، الحرب، التباين في التصويت على القرارات في المنظمات الدولية أو الإقليمية، التباين في التحالفات الخارجية، الحصار الاقتصادي... إلخ. ويتمّ إعطاء مستوى العلاقات السيئة قيمة ١، والعلاقات المستقرة ٢، وتعطى العلاقات الجيدة قيمة ٣، ويتم ضرب عدد السنوات في القيمة المعطاة لطبيعة العلاقة، ثم يتمّ ضرب عدد سنوات القياس، وهي ٥٤ سنة في هذه الدراسة في ٣، وهي المستوى المثالي للعلاقة، ثم يتمّ حساب النسبة المئوية للعلاقة مع كل دولة بضرب مجموع نقاط كل دولة في ١٠٠، والقسمة على ١٦٢، وهي مجموع نقاط الحالة المثالية.

المصـــدر: Frank L. Klingberg, «Studies in Measurment of the Relations among Sovereign States,» *Psychometrika*, vol. 6, no. 6 (1941), pp. 335-352.

ويدل الجدول الرقم (١ ـ ٣) على أن معدل الاستقرار في العلاقات بين الأردن والبيئة المحاذية هو ٦٢,٩٥ بالمئة.

٢ ـ البيئة الإقليمية

يشار بها أساساً إلى الدول العربية غير المحاذية للأردن، ونجد أن تأثيرها في الأردن أقل من الدول المحاذية، بحكم عدم التجاور الجغرافي، ومحدودية العلاقات الاقتصادية في معظم الحالات، ويمكن اعتبارها بيئة مساندة أحياناً، وبيئة ضاغطة أحياناً أخرى.

ويمثل الموقع الجيواستراتيجي للأردن موضوع خلاف بين الباحثين من حيث تأثيره بالسلب أو الإيجاب في عملية صنع القرار، فالبعض يرى أن موقع الأردن بين عدد من الدول الأقوى منه «شكل مصدر ضغط رئيسي ومستمر على سياسة الدولة الداخلية والخارجية»[٣٧]. لكن باحثين آخرين رأوا في موقع الأردن محدداً إيجابياً أعطى الأردن قوة أكثر مما شكّل لها تهديداً، إذ إن هذا الموقع جعل الدول الكبرى ذات المصالح في المنطقة أكثر حرصاً على بقاء الأردن وتفعيل توجهاته في المنطقة، بما يعزّز مصالح تلك الدول[٣٨].

٣ ـ البيئة الدولية

يمكن اعتبار الولايات المتحدة هي المتغيّر الأكثر تأثيراً بين مختلف المتغيّرات الخارجية في القرار السياسي الأردني. ولو حاولنا رصد تطور العلاقات الأردنية ـ الأمريكية منذ أول زيارة للملك حسين إلى الولايات المتحدة عام ١٩٥٢، ولقائه بأيزنهاور عام ١٩٥٨، وتحديد أهم القرارات الاستراتيجية ذات الصلة بمواقف الطرفين، سنجد أن من أصل ١٦ قراراً استراتيجياً، كانت المسافة السياسية بين الدولتين متقاربة في ١١ منها ومتباعدة في ٥ منها، أي أن نسبة التقارب السياسي بين البلدين تبلغ نحو ٦٩,٧٥ بالمئة، وهو ما يجعل نمط علاقات الأردن مع الولايات المتحدة مقارباً إلى نمط علاقاته مع البيئة المحاذية، كما لاحظنا في الجدول الرقم (١ ـ ٣).

ولقد تمثلت المواقف المتقاربة بين الأردن والولايات المتحدة في حرب التحرير الجزائرية، والعدوان الثلاثي على مصر، ومبدأ أيزنهاور، وطلب الحماية من الدول الغربية (١٩٥٨ ـ ١٩٦١)، وحرب اليمن، والخلاف مع منظمة

---

(٣٧) انظر تفاصيل علاقة الأردن مع دول الجوار في: محمد عوض الهزايمة، **السياسة الخارجية الأردنية في النظرية والتطبيق** (عمّان: مركز البشر، ٢٠٠٤)، ص ١٠٨ ـ ١٣٧.

(٣٨) Susser, *Jordan: Case Study of a Pivotal State*, pp. 80-100 and 133.

التحرير الفلسطينية عام ١٩٧٠، وتأييد العراق في الحرب مع إيران، والمشاركة في مؤتمر مدريد، ومعاهدة السلام مع إسرائيل، والتصدّي للإرهاب، والاعتراف بالحكومة العراقية بعد الاحتلال.

أما المواقف التي تعكس التباعد فتتمثل في: حرب ١٩٦٧، والاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي وحيد للشعب الفلسطيني، وعدم الانضمام إلى اتفاقية كامب ديفيد بين مصر وإسرائيل، ورفض التدخل العسكري خلال احتلال العراق للكويت، وعدم تأييد الحرب الأمريكية على العراق.

بناء عليه، يمكن القول إن الولايات المتحدة تمثل المتغيّر الرئيسي في البيئة الدولية المؤثرة في القرار السياسي الأردني، وإن قيمة هذا المتغيّر تتصاعد منذ عام ١٩٥٢ مقارنة بقيمة الدول الأوروبية، وبخاصة بريطانيا، في التأثير في القرار الأردني. ويمكن تحديد الإدراك الأردني للمتغيّر الأمريكي بالقول إن هذا الادراك الرسمي والتعبير عنه محصور بشكل شبه تام في إدراك الملك فقط، فعلى الرغم من مركزية الولايات المتحدة في السياسة الخارجية الأردنية، فإن مراجعة البيانات الوزارية لجميع الحكومات الأردنية المتعاقبة من عام ١٩٥٣ (حكومة فوزي الملقي) إلى عام ٢٠٠٠ (حكومة علي أبو الراغب) تبيّن لنا أن الولايات المتحدة لم يرد ذكرها في بيانات الوزارات الأربعين خلال ٤٧ عاماً إلا مرتين، **أولاهما** في حكومة وصفي التل عام ١٩٧١ بالحديث عن مبادرة وزير الخارجية الأمريكي لتسوية القضية الفلسطينية، **والثانية** في بيان حكومة فايز الطراونة عام ١٩٨٨ حول الحوار بين الولايات المتحدة والعراق[٣٩].

على صعيد آخر، من المهم بيان أن الإدراك الرسمي، والإدراك غير الرسمي، للعلاقة مع الولايات المتحدة يتلاقيان عند نقطة محدّدة، هي الإحساس بالانحياز الأمريكي في الشرق الأوسط لغير المصالح العربية. وقد أشار الملك عبد الله الثاني إلى ذلك في خطابه الذي ألقاه في ندوة دولية في السويد عام ٢٠٠٣، حيث قال: «لسوء الحظ، فإن الولايات المتحدة ما تزال منحازة إلى حدّ ما أو تنقصها الحساسية الثقافية التي تحتاجها، ليس في منطقتنا فقط، بل ثمة إدراك في الشرق الأوسط بأن الولايات المتحدة منحازة»[٤٠]، ويتسق ذلك مع

---

(٣٩) حول الإدراك الأردني للسياسة الخارجية الأمريكية، انظر: عبد الحي، «الإدراك الأردني للسياسة الأمريكية تجاه القضايا العربية».

(٤٠) المصدر نفسه، ص ٤٩.

توجهات المجتمع الأردني الذي تدل استطلاعات الرأي على إدراكه أن السياسة الأمريكية منحازة في الشرق الأوسط لغير المصالح العربية، وبنسبة عالية[٤١].

● مصفوفة التفاعل بين محدّدات عملية صنع القرار

بناء على ما سبق، يمكن القول إن المحدّدات المركزية في صنع القرار السياسي الأردني هي:

ـ **الداخلية**: الملك والمتغيّر الاقتصادي.

ـ **المحاذية**: إسرائيل والسعودية ومصر والعراق وفلسطين وسورية مع تباين واضح في المسافة السياسية بين هذه الدول والأردن، حيث تأتي السعودية والعراق بعلاقتهما الإيجابية مع الأردن، تليهما مصر، بينما تميل العلاقة مع البقية إلى قدر من السلبية.

ـ **الدولية**: الولايات المتحدة (دون أن يعني ذلك أن القوى الدولية الأخرى ليست ذات أهمية، لكنها في تقديرنا تبقى قوى أقل أهمية في التأثير في القرار السياسي الأردني، طبقاً لما لاحظناه في المجالين الاقتصادي والسياسي في الصفحات السابقة)[٤٢].

وبناء عليه، يمكن وضع التفاعل بين هذه المتغيّرات من خلال المصفوفة التالية:

الجدول الرقم (١ ـ ٤)

مصفوفة التفاعل بين كل من المحدّدات الداخلية والمحدّدات الخارجية لصنع القرار

تأثير / تأثر	الملك	الوضع الاقتصادي	الولايات المتحدة	البيئة المحاذية	مجموع التأثير
الملك	*	٢	١	١	٤
الوضع الاقتصادي	٣	*	١	١	٥
الولايات المتحدة	٢	٢	*	٢	٦
البيئة المحاذية	٢	٢	٢	*	٦
مجموع التأثر	٧	٦	٤	٤	٢١

(٤١) المصدر نفسه.

(٤٢) للمزيد، انظر: المصدر نفسه، ص ٥٢.

تدل المصفوفة في الجدول الرقم (١ ـ ٤) على أن المتغيّرات الأكثر تأثيراً في القرار الأردني هي: الولايات المتحدة والبيئة المحاذية، بينما أكثر المتغيّرات تأثراً بغيرها هي الملك والوضع الاقتصادي.

ذلك يعني أن القرار الأردني هو محصّلة التقابل بين التأثير الأمريكي وتفاعلات البيئة المحاذية من ناحية، ومركزية الملك والظروف الاقتصادية من ناحية ثانية. أما بقية المتغيّرات، فإنها تؤدي أدواراً ترجيحية مختلفة، بمعنى أنه أحياناً ما تكون متغيّرات البيئة المحاذية مؤاتية للملك وللظروف الاقتصادية، ولكنها أحياناً أخرى لا تكون مؤاتية بالقدر نفسه. وكمثال، فإنه في أعقاب حرب ١٩٦٧، كانت البيئة المحاذية مساندة للدور الأردني سياسياً، وداعمة لخروجه من أزماته الاقتصادية إثر قرارات القمة العربية في الخرطوم.

لكن البيئة المحاذية لم تكن كذلك من الناحية الاقتصادية خلال أزمة احتلال الكويت عام ١٩٩١، فبعضها كان مسانداً (العراق)، وبعضها لم يكن كذلك. ولمواجهة هذه الإشكالية، فإن النموذج السائد في اتخاذ القرار السياسي الأردني هو محاولة التوازن بين متطلبات البيئة المحاذية والولايات المتحدة من ناحية، ومتطلبات الوضع الاقتصادي من ناحية ثانية، وقد لاحظنا من القياس أن القوى الدولية (الولايات المتحدة) والبيئة المحاذية تمثلان متغيّرات مركزية في تحديد الوضع الاقتصادي.

ولما كان البعد الاقتصادي هو مشكلة النظام، ولا سيما منذ عام ١٩٩٩، فإن التوازن بين المسافة مع الولايات المتحدة والمسافة مع البيئة المحاذية، هي نقطة ارتكاز النظام السياسي المتمحور حول الملك مع تنامٍ تدريجي، ولكن ببطء شديد لفعاليات أخرى، كما أشرنا سابقاً.

أما في الفترات السابقة، ولا سيما من عام ١٩٥٥ حتى عام ٢٠٠٠، فإن دالة النظام كانت نوعاً من الثنائية القائمة على ديمومة الكيان والنظام من ناحية، والبعد الاقتصادي من ناحية ثانية، ومحاولة تحقيق التوازن بين البيئة المحاذية والبيئة الدولية، لخدمة هذين الهدفين. ويبقى الملك هو مركز صنع القرار في المراحل كلها.

ثالثاً: نماذج تطبيقية لبعض القرارات الأردنية

سنحاول أن نطبق ما تناولناه على ثلاثة قرارات، أحدها داخلي، ويتمثل في فكّ الارتباط بين الضفة الغربية والأردن عام ١٩٨٨، والاثنان الآخران خارجيان، وهما قرار الموافقة على معاهدة السلام مع إسرائيل، والقرار بشأن الغزو الأمريكي للعراق.

١ ـ القرار الداخلي: قرار فكّ الارتباط عام ١٩٨٨

أ ـ الظروف التمهيدية للقرار

عرفت القضية الفلسطينية تطوراً في مجال بناء الكيان الفلسطيني منذ نشوء منظمة التحرير في منتصف الستينيات من القرن الماضي، غير أن هذا الكيان عرف تطوراً له أهميته في عام ١٩٧٤، عندما أقرّ مؤتمر القمة العربي في الرباط أن منظمة التحرير هي الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني.

استناداً إلى ذلك، أصبحت هناك إشكالية بخصوص الجهة التي تمثل الفلسطينيين في الأردن، وبشأن وضع الضفة الغربية التي كانت تعدّ حتى تلك اللحظة جزءاً من الأردن، وأصبح ثمة نوع من تنازع الاختصاص حول هذه المسائل.

ومع وصول حزب الليكود في إسرائيل إلى الحكم عام ١٩٧٧، أصبحت فكرة «الوطن البديل» التي تعني حلّ المشكلة الفلسطينية على حساب الأردن تبدو أكثر بروزاً، مما جعل الهاجس التاريخي الكامن في اللاوعي الأردني ينتقل إلى مستوى الوعي بهدف البحث عن آلية لمواجهة خطر حقيقي، وليس افتراضياً، ولا سيما مع اشتعال الانتفاضة، وفشل الخيار الأردني الذي كان قد تم الإعداد له بين الملك حسين وشمعون بيريس في لندن عام ١٩٨٧[٤٣].

وفي تطور آخر، أقرّ مؤتمر القمة العربي في الجزائر عام ١٩٨٢ الاعتراف بالدولة الفلسطينية التي طرحها الفلسطينيون في اجتماعات المجلس الوطني الفلسطيني قبل ذلك.

ونتيجة التداخل الشديد بين المجتمعين الفلسطيني والأردني من ناحية، والوحدة التي امتدت إلى أكثر من ثلاثة عقود، بما فيها فترة الاحتلال (حيث بقي الموظفون في الضفة الغربية يتلقون رواتبهم من الأردن) من ناحية ثانية، وجد النظام السياسي الأردني أن ثمة التباساً قد يؤدي إلى مشاكل سياسية واقتصادية واجتماعية.

وقد أثارت تلك المشروعات قلق النظام السياسي الأردني ونخبه السياسية، مما دفع هذا النظام السياسي إلى البحث عن مخرج تمثل في قرار فك الارتباط مع الضفة الغربية، ولا سيما أن الضفة الغربية وقطاع غزة كانا تحت تأثير الانتفاضة التي

---

(٤٣) انظر تفاصيل الاتفاق وأسباب فشله في: Peres, *Battling for Peace: A Memoir*, pp. 297-312.

بدأت عام ١٩٨٧، وخلقت توتراً حاداً في المنطقة، ولا سيما مع التوجس من موجات نزوح فلسطينية جديدة نحو الأردن، مما يعزّز القلق الكامن في اللاوعي.

ب ـ متضمّنات القرار

اشتمل القرار على عدد من القضايا الأساسية، هي:

(١) إعلان الملك حسين في خطاب سياسي يوم ٣١ تموز/يوليو ١٩٨٨ وقف كل العلاقات الإدارية والقانونية بين الضفة الغربية والأردن، مع استثناء مؤقت للأوقاف الإسلامية والمحاكم الشرعية. وأصدر مجلس الوزراء قراراً بإحالة جميع الموظفين الأردنيين في الدوائر والمؤسسات في الضفة الغربية على التقاعد مع المحافظة على كامل حقوقهم التقاعدية. واعتبر القرار كل شخص مقيم في الضفة الغربية قبل ٣١ تموز/يوليو ١٩٨٨ مواطناً فلسطينياً، وليس أردنياً.

(٢) استبدال وزارة شؤون الأرض المحتلة بدائرة سياسية في وزارة الخارجية الأردنية.

(٣) إلغاء خطة التنمية التي كانت مقترحة من الحكومة الأردنية لتنمية الضفة الغربية منذ آب/أغسطس ١٩٨٦، وقد تم الإلغاء قبل ثلاثة أيام من قرار فكّ الارتباط.

(٤) تم حل مجلس النواب الأردني قبل إعلان القرار بيوم واحد، إذ كان نصف عدد مقاعد المجلس يحتلها ممثلون عن الضفة الغربية.

ج ـ تحليل محدّدات القرار[٤٤]

أشرنا في تحليلنا إلى أن المحدّدات الداخلية تتمثل في عدد من المتغيّرات، نحاول تبيّنها عبر إمعان النظر في نصّ القرار الذي أعلنه الملك، حيث نجد أنها تتمثل في:

ـ **الإرث التاريخي**، وهو يتمثل في إطار أيديولوجي تحدّد في الثورة العربية الكبرى، وقد ورد في نصّ الخطاب لفكّ الارتباط ما يلي: «نحترم رغبة منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني في الانفصال عنا في دولة مستقلة. . . ومع ذلك سيظل الأردن معتزّاً بحمله رسالة الثورة العربية

(٤٤) انظر نص الخطاب في الملحق الرقم (٧)، في: الهزايمة، **السياسة الخارجية الأردنية في النظرية والتطبيق**، ص ٣٠٣ ـ ٣٠٧.

الكبرى، متمسكاً بمبادئها». وفي فقرة أخرى يقول الخطاب: «وإذا كانت الوحدة الوطنية في أي بلد من البلدان عزيزة غالية، فهي بالنسبة إلينا في الأردن أكثر من ذلك... مثلما هي تجسيد حي لمبادئ الثورة العربية الكبرى التي ورثناها ونعتزّ بحمل رايتها».

ـ **الهاجس الوجودي**، الذي ينطوي على الخوف من الاتجاه التاريخي الذي سبقت الإشارة إليه، ويعبّر الخطاب عن ذلك بالقول: «إن صون الوحدة الوطنية أمر مقدس لا تهاون فيه، وأي محاولة للعبث بها تحت أية لافتة أو عنوان لن تكون إلا مساعدة للعدو لتنفيذ سياسته التوسعية على حساب فلسطين والأردن، سواء بسواء». ومن جانبه، يشير رئيس الوزراء الإسرائيلي إسحق شامير إلى أن الانتفاضة حرّكت هواجس الأردن من أن تؤدي انتفاضة عام ١٩٨٧ إلى الانتشار في مناطق الوجود الفلسطيني الذي يمثل الأردن أبرزها، ويقول إن الملك حسين لم يكن مستعداً «لأيلول أسود ثان»[٤٥]، في إشارة إلى المواجهات الفلسطينية الأردنية في أيلول/ سبتمبر ١٩٧٠.

ـ **تأثير البيئة المحاذية والإقليمية**، وهذا يتجسّد في قرارات القمم العربية التي شكلت ضاغطاً على النظام السياسي الأردني، ويتضح من خلال قول الملك «في الفترة الأخيرة تبيّن أن هناك توجهاً فلسطينياً وعربياً عاماً يؤمن بضرورة إبراز الهوية الفلسطينية بشكل كامل في كل جهد أو نشاط. كما اتضح أن هناك قناعة عامة بأن بقاء العلاقة القانونية والإدارية مع الضفة الغربية، وما يترتب عليها من تعامل أردني خاص مع الإخوة الفلسطينيين... يتناقض مع هذا التوجه... وإزاء هذا التوجّه المنبثق عن رغبة فلسطينية خالصة وتصميم عربي أكيد... أصبح من الواجب أن نكون جزءاً من هذا التوجه ونتجاوب مع متطلباته». ويروي محمد حسنين هيكل على لسان الملك حسين، في أعقاب نقاش بين الملوك والرؤساء العرب في مؤتمر قمة الرباط عام ١٩٧٤، وكان حسين غير مقتنع باعتبار منظمة التحرير الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني، أنه قال ما عنده، وأضاف: «وإن شاءت القمة العربية أن تعفيه من مسؤوليته فهو على المستوى الإنساني يقبل ما يراه الأشقاء»[٤٦].

---

(٤٥) Yitzhak Shamir, *Summing Up: An Autobiography* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1994), pp. 177-178.

(٤٦) محمد حسنين هيكل، «مفكرات في ملفات ملكية: القسم الثاني،» **وجهات نظر**، السنة ١، العدد ١٠ (تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٩)، ص ١٤.

ـ **البعد الاقتصادي**، فقد عرف الاقتصاد الأردني في السنوات السابقة لاتخاذ القرار قدراً من التراجع نتيجة لأسباب داخلية، وأخرى خارجية[47]، أهمها داخلياً: تراجع معدلات النمو منذ عام ١٩٨٥ حتى اتخاذ القرار، وتبنّي الحكومة سياسة انكماشية ومكافحة التضخم الذي قلّص الطلب الكلي وزاد نسبة البطالة، واستمرار النمو السكاني، وزيادة عدد العمالة الوافدة. وخارجياً: انخفاض الطلب الخارجي على العمالة الأردنية، وتراجع قيمة المساعدات الخارجية العربية والدولية.

وقد تضمن القرار إلغاء خطة التنمية التي كانت معدّة من الأردن لتطوير الضفة الغربية بمبلغ يفوق مليار دولار، ناهيك عن التحلل من الالتزام المالي تجاه الموظفين في الضفة الغربية الذين فاق عددهم ٢١ ألف موظف في حينها.

ـ **المحدّد الدولي**، لم تبد الولايات المتحد قدراً من الارتياح لهذا القرار، لكنها لم تتخذ إجراءات ذات أهمية لعرقلته، ولا سيما أن فكرة عقد مؤتمر دولي لتسوية النزاع كانت قد بدأت تلوح في الأفق.

٢ ـ القراران الخارجيان

● قرار عقد معاهدة السلام مع إسرائيل عام ١٩٩٤

أ ـ الظروف التمهيدية للقرار

ـ **مدركات الملك حسين تجاه العلاقة مع إسرائيل**، وقد يكون من المفيد لتوضيح هذه المسألة تقديم اقتباس طويل بعض الشيء، لكنه يحمل دلالات مهمة، ففي مقابلة أجرتها صحيفة **يديعوت أحرونوت** الإسرائيلية عام ١٩٩٦ ونشرتها في ٦ نيسان/أبريل ١٩٩٩ يقول الملك حسين:

«عندما تُوّجت ملكاً على الأردن عام ١٩٥٣، اعتقدت أنني أعرف الكفاية عمّا يفكر به الإسرائيليون وقادتهم حول مستقبل المنطقة، ولقد كانت فترة عنف بين الحين والآخر. . وكان الردّ الإسرائيلي على ذلك صعباً؛ لم أكن راضياً عن الوضع، وقد خلق مشاكل داخلية في الأردن، أضف إلى ذلك الإحساس بالخسارة والألم إثر وفاة جدّي الملك عبد الله الذي بذل المستطاع من أجل السلام، ولم يكتب له الوصول إليه، وحين توليت الحكم حاولت معرفة خطوات جدّي

---

(٤٧) خالد الوزني، محرّر، **البطالة والفقر** (عمّان: مؤسسة عبد الحميد شومان، ٢٠٠٠)، ص ١٨ ـ ٢١.

السلمية، لكن لسوء الحظ لم نجد وثائق حول الموضوع، ومع ذلك تبلورت لديّ وجهة نظر بأنه مهما كان السبب، ثمة شعب يعيش في جوارنا، فكيف نجد طريقاً إلى حياة مشتركة دون ثمن باهظ يدفعه الطرفان، وكان عليّ أن أكسر الحاجز وأبدأ الحوار، وكان من المهم أن تكون اللقاءات مباشرة دون طرف ثالث»[٤٨].

ذلك يعني أن الملك كان يبحث عن «طريق لحياة مشتركة» مع إسرائيل دون ثمن باهظ، وكان يودّ أن يجد وثائق من فترة جدّه تعينه على تلمّس طريق الحلّ.

ـ **البيئة المحاذية**، فلقد أدت اتفاقية كامب ديفيد بين مصر وإسرائيل إلى تسجيل سابقة عربية غير معهودة، لكنها جعلت الاتصال والتسوية مع إسرائيل أكثر يسراً للأطراف العربية الأخرى، ولا سيما أن مصر بكل ثقلها هي التي فتحت الطريق. وتعزّز ذلك بالتراخي التدريجي من قبل الدول العربية في معارضة الاتفاقية، وبدأ السعي إلى إعادة مصر إلى جامعة الدول العربية، مما دلل على أن البيئة المحاذية لم تعد تملك قوة المعارضة.

كذلك أدى غزو الكويت إلى محاصرة العراق وإضعاف قدراته، مما جعل قوة معارضة أخرى تتراجع. ومن بعد بدأت المفاوضات الإسرائيلية مع الطرف الفلسطيني، فعملت على تيسير الأمر أكثر.

ما سبق يعني أن القرار نتج من رغبة كامنة لدى الملك دعمتها ظروف إقليمية ودولية، إذ لم تكن الولايات المتحدة تعارض هذا التوجّه، بل تدعمه بقوة وتضغط من أجله.

ـ **المتغير الاقتصادي**، إلى جانب مؤشرات الضعف الاقتصادي الهيكلية للاقتصاد الأردني التي أشرنا لها سابقاً، كانت الفترة الممتدة من ١٩٨٩ إلى ١٩٩٤ من الفترات الصعبة في تاريخ الاقتصاد الأردني، على نحو ما كشفته المظاهر التالية: تخفيض قيمة الدينار الأردني عام ١٩٨٩ بنسبة ٤٠ بالمئة، وارتفاع نسبة التضخم، وارتفاع تكاليف المعيشة خلال عام ١٩٨٩ بنسبة ٣٠ بالمئة، وحدوث اضطرابات عنيفة في الجنوب الأردني بسبب تدهور الأوضاع الاقتصادية، وعودة قرابة ٣٠٠ ألف من العاملين الأردنيين في الخليج بعد غزو الكويت فخسر الأردن نتيجة ذلك حوالى ١٧٠٠ مليون دولار خلال هذه الفترة. لكن في المقابل، كانت

---

(٤٨) ورد نصّ المقابلة في: غازي السعدي، «العلاقات الأردنية الإسرائيلية،» في: مشاقبة، **السياسة الخارجية الأردنية ودول الجوار**، ص ٢٥٤.

ثمة وعود أمريكية برفع قيمة المساعدات المالية إلى الأردن في حالة قبوله الدخول في المسيرة السلمية، وهو ما حدث فعلاً، إذ ارتفعت المساعدات من ٣٥ مليون دولار عام ١٩٩١ إلى حوالى ١٣٧ مليوناً عام ١٩٩٦، كما وافق الدائنون للأردن (ولا سيما نادي باريس ونادي لندن والبنك الدولي) على خطة لإعادة جدولة ديونه خلال الفترة (١٩٩٢ ـ ١٩٩٨)[٤٩].

ب ـ القرار

مرّ القرار بالخطوات التالية:

ـ **توقيع** الأردن وإسرائيل على جدول أعمال مشترك لمسار المفاوضات الثنائية في أيلول/سبتمبر ١٩٩٣.

ـ **بدء** المفاوضات بين الأردن وإسرائيل في تموز/يوليو ١٩٩٤.

ـ **مصافحة** علنية بين الملك حسين ورئيس الوزراء الإسرائيلي إسحق رابين في ٢٥ تموز/يوليو عام ١٩٩٤.

ـ **توقيع** المعاهدة بين الطرفين في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤.

ـ **مصادقة** البرلمان الأردني على المعاهدة في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ بأغلبية ٥٥ صوتاً ومعارضة ٢٣ صوتاً (إلى جانب عضوين أحدهما لم يصوّت بسبب سفره، والآخر هو رئيس المجلس الذي لا يصوّت كونه الرئيس).

ج ـ تحليل محدّدات القرار

باستعادة تلك المحدّدات، يمكن تأكيد ما يلي:

ـ **الهاجس الوجودي،** فإذا كان فكّ الارتباط مع الضفة الغربية قد حال دون التفكير في الوطن البديل، فإن المعاهدة مع إسرائيل من وجهة نظر الأردن قد حدّدت حدود الدولة الأردنية بشكل قاطع يضعف فكرة الوطن البديل تماماً.

ـ **القدرة على التكيف مع معطيات متناقضة،** فمن ناحية احتفظ الأردن بعلاقات وثيقة مع العراق (ولا سيما في المجال التجاري والنفطي)، ومن ناحية أخرى أدخل تطوراً في علاقاته مع إسرائيل، رغم تأزم العلاقة بين العراق وإسرائيل.

---

(٤٩) المزايدة، **السياسة الخارجية الأردنية في النظرية والتطبيق،** ص ٢٥٦.

ـ **كان الملك هو محور القرار،** ولم يكن للمؤسسات الحكومية الأخرى أي دور له شأن إلا في الجانب التنفيذي للقرار.

ـ **كانت ثمة رغبة ملكية** في استعادة الدفء إلى العلاقات الأمريكية ـ الأردنية بعد تأزمها نتيجة ما اعتبرته الولايات المتحدة موقفاً غير مقبول من الأردن في أزمة الكويت، ويشير وزير الخارجية الأمريكي جيمس بيكر إلى أن الولايات المتحدة كانت تدرك حاجة الملك إلى الولايات المتحدة، وأن الولايات المتحدة استغلت هذه الحاجة للدفع باتجاه التسوية مع إسرائيل[٥٠].

هكذا، فإنه في قرار توقيع معاهدة سلام مع إسرائيل، كما كان في قرار فك الارتباط مع الضفة الغربية، تبيّن أن دور السلطات التشريعية والتنفيذية والقوى السياسية لم يكن له وزن في صناعة القرار، وأن الملك هو مركز هذه العملية. وقد يلعب بعض الفئات أو الأفراد دوراً في نقل المعلومات أو التهيئة لاجتماع أو غيره، غير أن اختيار بديل من بين بدائل القرار أمر مقتصر على الملك، وليس ثمة جهة تملك الحق الدستوري في تغييره أياً كان هذا القرار.

● القرار الأردني تجاه الغزو الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣

تنبع أهمية خاصية هذا القرار من أنه يعكس الطريقة التي ينتهجها الملك عبد الله الثاني في صناعة واتخاذ القرار السياسي بعد توليه الحكم إثر وفاة والده عام ١٩٩٩.

أ ـ الظروف التمهيدية للقرار

تمثلت هذه الظروف التمهيدية على المستوى الداخلي في الآتي:

ـ **لم يجر** على الدستور الأردني بعد وفاة الملك حسين أي تغيير، وبالتالي فإن الصلاحيات الدستورية للملك لم تتغيّر، الأمر الذي يعني أنه بقي المركز الوحيد لاتخاذ القرار، وقبل ذلك لصناعته.

ـ **يلاحظ** أن الملك عبد الله بدأ يميل نحو الاعتماد بشكل تدريجي على فئة التكنوقراط وفئة الأصغر عمراً من تلك الفئة التي كانت أكثر ظهوراً في فترة

---

(٥٠) James Baker, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992* (New York: G. P. Putnam Sons, 1995), pp. 450-451.

الملك حسين، فقد بلغ معدل العمر لأعضاء حكومة عدنان بدران وحكومة معروف البخيت ٥١,٩٢ سنة، كما أن نسبة الحاصلين على شهادات جامعية في تخصّصات العلوم الطبيعية بلغ حوالى ٥٠ بالمئة[٥١].

ـ **شرع** الملك عبد الله في التوسيع التدريجي لقاعدة الاستشارات التي تسبق اتخاذ القرار، وبرزت ظاهرة ما يسمّى بـ «الخلوة» (Privacy)، حيث يتم اختيار مجموعة من الأفراد توكل إليهم مهمة البحث في استراتيجيات أو بدائل للتعامل مع موضوع معين، وغالباً ما تكون المناقشات شبه مغلقة. وقد تكرّرت هذه الظاهرة في حالات عدة، ولا سيما تلك التي تبحث في موضوعات يغلب عليها الطابع الداخلي على غرار لجنة الأجندة الوطنية أو غيرها.

ويشير بعض الباحثين، كما سبق وأسلفنا، إلى أن أغلب شخصيات هذه الخلوات هي «من المؤيدين للسياسات الحكومية»، وهو ما يجعلها أقل فاعلية، لكنها أدت إلى توسيع نطاق الاستشارة على أي حال.

ومع أن نتائج هذه الخلوات لا تعدو أن تكون نوعاً من الرأي الاستشاري فقط، فإنها تشكّل محاولة من النظام السياسي لتوسيع دائرة المشاركة في صنع القرار.

ـ **ضمان** مستوى من الحرية النسبية للصحافة، وتشير دراسة للمجلس الأعلى للإعلام الأردني أن معدل الحرية الصحفية في الأردن عام ٢٠٠٤ كان حوالى ٤٩ بالمئة، وارتفع عام ٢٠٠٥ إلى نسبة ٥٦ بالمئة تقريباً[٥٢].

ـ **من ناحية أخرى**، فإن الوضع الاقتصادي في الأردن يعطي بعض المؤشرات على حالة ما قبل الغزو، لكن أبرز المؤشرات ذات الصلة تتمثل في ارتفاع قيمة المساعدات الخارجية من ٢٤٠,٢ مليون دولار عام ٢٠٠٠، إلى ٢٤٩,٤ مليوناً عام ٢٠٠١، ثم إلى ٢٦٦,٧ مليون دينار عام ٢٠٠٢. أما في عام الحرب على العراق، فقد قفزت المساعدات بنسبة ٢٥٥,٧٩ بالمئة قياساً للعام السابق عليها، حيث بلغت ٦٨٢,٢ مليون دينار، ثم بدأت في التراجع بعد الحرب، مما يثير إمكانية الربط بين المساعدة والموقف من الحرب، والملاحظ أن

---

(٥١) قام الباحث بحساب معدل العمر ومعدل حملة الشهادات الجامعية لأعضاء الحكومتين استناداً إلى السيرة الذاتية التي تنشرها الصحف عند إعلان التشكيلة الحكومية، انظر: **الغد**، ٨/ ٤/ ٢٠٠٥، ص ٥.

(٥٢) انظر: «تقرير مقياس الحريات الصحفية في الأردن (١/ ٧/ ٢٠٠٤ ـ ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٤)،» المجلس الأعلى للإعلام (عمّان) (نيسان/ أبريل ٢٠٠٥)، و«تقرير مقياس الحريات الصحفية في الأردن عام ٢٠٠٥،» المجلس الأعلى للإعلام (٢٠٠٦)، ص ٧ ـ ٨.

عام ٢٠٠٣ هو العام الذي كان فيه عجز الموازنة الأردنية هو الأقل خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٥[٥٣].

كذلك لا بد من الإشارة إلى أن اتفاقية التجارة الحرة بين الأردن والولايات المتحدة دخلت حيّز التنفيذ عام ٢٠٠١، وهو ما ساعد في تحسين فرص التصدير للبضائع الأردنية. لكن على الصعيد الشعبي، فإن نسبة المؤيدين للغزو الأمريكي للعراق في الرأي العام الأردني كانت في حدود لا تذكر.

أما على مستوى البيئة المحاذية والإقليمية، فقد تمثلت الظروف التمهيدية في أن الأردن وجد نفسه بين تيارين في المنطقة، **أحدهما** يؤيد الغزو بشكل أو آخر، وهو المتمثل في بعض الدول الخليجية وإسرائيل، بينما يتأرجح التيار **الثاني** بين معارض بشكل واضح يتمثل في سورية، ومعارض أقل حدة، كما كان الحال مع الموقف المصري.

غير أن وصول شارون إلى السلطة في إسرائيل عام ٢٠٠١ أثار القلق في الأردن، ولا سيما أن الليكود الذي كان يتزعمه تنطوي أدبياته على البديل أو الخيار الأردني الذي أشرنا إليه سابقاً.

وعلى المستوى الخارجي، كانت الولايات المتحدة تضغط بقوة على جميع الأطراف لتأييد الغزو أو تسهيله بشكل أو آخر.

ب ـ القرار

شكّلت تجربة الأردن في عدم مساندة موقف الولايات المتحدة خلال أزمة الكويت نوعاً من «الخبرة المقلقة» للمملكة، إذ أدى ذلك إلى آثار اقتصادية حادة فيها، كما أن القلق من تداعيات الموقف الداخلي المعارض لمساندة الغزو الأمريكي عام ٢٠٠٣ شكّل الثقل المعادل للبعد السابق.

وحيث إن الهاجس الوجودي يبقى حاضراً في مدركات صانع القرار، فقد أخذ القرار طابعاً «ضبابياً» استجابة لمقتضى الحال والهاجس الوجودي، فكان القرار يأخذ في جانبه العلني المعارضة للحل العسكري، لكن تقارير مختلفة كانت تشير إلى تسهيلات أردنية للقوات الأمريكية دون مشاركة فعلية في العمل العسكري، ثم أصبح التوجّه هو للتعامل مع الحكومة العراقية الجديدة وتدريب كوادر الشرطة

---

(٥٣) انظر تفاصيل الأرقام في: الغد، ٩/ ١١/ ٢٠٠٥، ص ١٢.

والجيش العراقي وتقديم تسهيلات دبلوماسية وخدماتية إلى هذه الحكومة.

ج ـ تحليل محدّدات القرار

من الواضح أن دور الحكومة والقوى السياسية الأردنية كان غير ذي شأن في اتخاذ القرار، ولعل الهاجس الوجودي والعواقب الاقتصادية مثلا العوامل الأساسية في دفع صانع القرار نحو اختيار هذا البديل.

خاتمة

من خلال ما سبق يمكن لنا أن نحدّد بعض القسمات الخاصة بعملية صنع القرار السياسي في الأردن، ومن أهمها:

١ ـ تتركز عملية صنع القرار السياسي في شخص الملك تحديداً، تدعمه في ذلك نصوص دستورية قاطعة في هذا الشأن.

٢ ـ أن الدوائر الحكومية محدودة الأثر في صنع القرار، ولا سيما مع سمة أساسية للحكومات الأردنية، وهي عدم الاستقرار، إذ إن المعدل لحياة الحكومة الأردنية منذ عام ١٩٥٢ هو حوالى ١١ شهراً فقط.

٣ ـ يشكّل الديوان الملكي حلقة الوصل بين القصر من ناحية، والحكومة والشعب من ناحية أخرى، وبالتالي فإنه، إلى جانب الأجهزة الأمنية، يمثل الديوان مصدر بعض المعلومات التي يبني على أساسها القصر قراراته.

٤ ـ تشير التطورات الأخيرة في الأردن إلى تنام تدريجي، ولو ببطء وحذر شديدين، في الدوائر المساهمة في صنع القرار، ولا سيّما في فئة التكنوقراط، رغم أن أغلبهم من المعروفين بموالاتهم للسلطة.

٥ ـ يمثل الهاجس الوجودي للنظام والدولة دالة القرار السياسي في معظم المراحل، وكان لنمط التشكّل التاريخي وسلسلة الوقائع التي تركت آثارها في مدركات صانع القرار، ولا سيما البيئة المعادية، دور في تعميق مكانة هذا المتغيّر في عملية صنع القرار السياسي الأردني.

٦ ـ تعتبر المحدّدات الاقتصادية والبيئة المحاذية والولايات المتحدة محدّدات مهمة في نطاق عملية صنع القرار السياسي في الأردن.

الفصل الثاني

الحالـة الجزائريـة

عبد الناصر جابي(*)

(*) أكاديمي من الجزائر.

مقدمـة

ورثت دولة ما بعد الاستقلال في الجزائر من فترتي الحركة الوطنية وثورة التحرير الكثير من خصائصها وتركيبتها الداخلية وموازين القوى السياسية بين أطرافها الفاعلة، وطرق تسييرها وعلاقاتها بالمجتمع. فقد ورث النظام السياسي الجزائري من هذه المرحلة المؤسسة الكثير من القيم السياسية المركزية والسلوكيات، كضعف الشفافية، وتفضيل العمل السري، وسيطرة العسكري على المدني، وأفضلية قيم الانضباط شبه العسكري، وعدم تحبيذ النقاش السياسي العلني.

الأهم من ذلك، ربما، أن الفترة المؤسسة انتهت في بداية الخمسينيات بصراع كبير بين زعيم الحركة الوطنية مصالي الحاج والأجيال الجديدة من أبناء الحركة الذين قادوا الكفاح المسلح، وتمرّدوا على الحاج بعد اتهامه بالتفرّد في اتخاذ القرار، وحب الزعامة، رافضين منحه الصلاحيات المطلقة للتصرّف كزعيم دون العودة إلى مؤسسات الحركة.

أنتجت المرحلة نفسها نوعاً من المعاداة للعنصر المثقف والحزب السياسي والتعددية السياسية، إذ طور الخطاب الرسمي السائد بعد الاستقلال فكرة مركزية مفادها أن التعددية الحزبية فشلت في حل المسألة الوطنية، بل وعطلتها. وهو الفشل الذي عمّم على الفئات الاجتماعية الوسطى، والمتعلمة تحديداً، المرتبطة بالعمل الحزبي والسياسي، إلى حد تخوينها في بعض الحالات، علماً بأن هذه الفئات كانت ضعيفة الحضور أصلاً في التشكيلة الاجتماعية الجزائرية الخارجة لتوّها من سيطرة استعمارية استيطانية طويلة.

لم يكن وارداً مع كل هذا الإرث السياسي، وهذه التجربة التاريخية، أن يتم اختيار غير الأحادية نمطاً للتسيير السياسي بعد الاستقلال، خاصة أن البعد الدولي كان يشجع على هذا الاختيار الذي تبنّاه الكثير من الدول المستقلة

حديثاً[1]، دون أن يعني ذلك في الحالة الجزائرية قطيعة كلية مع الإرث الفرنسي في بعض جوانبه الفكرية واللغوية، متمثلة في الدولة المركزية اليعقوبية، والمؤسسات التنظيمية، ممثلة في الإدارة، وجلّ الإطار القانوني الفرنسي الذي تمّت إعادة العمل به لغاية بداية السبعينيات من القرن العشرين.

اقترنت الأحادية السياسية بسيطرة الجيش على الحياة السياسية، نتيجة صراع عرفته الجزائر قبل الاستقلال، كان الحسم فيه لصالح جيش الحدود الذي مثلته مؤسسة «قيادة الأركان» على حساب بعض قوات الولايات الداخلية والحكومة المؤقتة[2]. وقد تحلى جيش الحدود بكثير من صفات الجيوش الاحترافية، كالانضباط العسكري واحترام الهرمية... إلخ، خاصة بعد التحاق الفارين من ضباط وضباط صف الجيش الفرنسي به، وسيطرتهم الجزئية على مراكزه الحساسة. أما قوات الداخل، فجسدت قيم النضال السياسي والارتباط بالشعب. وقد أصبح الصراع بين الفريقين أحد أهم تمفصلات الصراع في الجزائر المستقلة، ليس فقط خلال فترة حكم الرئيس بومدين، المتهم من قيادات الداخل بأنه عرّاب هذه المجموعات الفارة من الجيش الفرنسي، بل حتى لاحقاً خلال فترة التسعينيات وما نتج منها من تداعيات ما زالت حاضرة إلى الآن[3].

هذا الصراع تنبهت له قيادات الثورة في عام ١٩٥٦ عندما أقرت في مؤتمر الصومام مبدأيْ أولوية السياسي على العسكري والداخل على الخارج... لتبقى الكلمة الأخيرة لصالح موازين القوى القبلية، بما هي تعبر عن حضور قوي للمؤسسة المخابراتية التي نشأت أثناء ثورة التحرير في الخارج وكان عبان

---

(١) مرّ على مصر الكثير من القيادات السياسية والعسكرية للثورة الجزائرية ولفترة ما بعد الاستقلال، بومدين وقبله بن بلّه، على سبيل المثال، وعاشت تجربة الثورة المصرية في سنواتها الأولى، ممّا يكون قد أثر في خياراتها السياسية والتنظيمية.

(٢) انظر تفسير هذا الصراع السياسي العسكري ودوره في إنتاج بيروقراطية حاكمة لجزائر ما بعد الاستقلال في: محمد حربي، **جبهة التحرير الوطني: الأسطورة والواقع** (بيروت: دار الكلمة، ١٩٨٣)، خاصةً الفصلين السادس عشر والسابع عشر، و Mohamed Harbi, *Le FLN, Mirage et réalité: Des origines de prise du pouvoir (1945-1962)* (Paris: Jeune Afrique, 1980), pp. 237-268.

(٣) من قدماء الجيش الفرنسي الذين احتلوا مواقع هامة سياسية وعسكرية بعد الاستقلال داخل مؤسسات الدولة الجزائرية العسكرية والمدنية ودافع عنهم خالد نزار في مذكراته، يمكن أن نذكر العربي بلخير مدير مكتب الرئيس الشاذلي ووزير الداخلية، ومحمد العماري قائد أركان الجيش الوطني الشعبي، وعبد المالك قنايزية الوزير المنتدب إلى الدفاع. في حين إن قيادات عسكرية وسياسية كثيرة عبّرت عن وجهة نظر أبناء جيش التحرير، مثل الرائد لخضر بورقعة، وعبد الحميد براهيمي، والعقيد علي كافي، لتبقى دراسة المؤرخ محمد حربي من الدراسات التاريخية القليلة المحايدة حول الموضوع المذكور أعلاه.

رمضان أول ضحاياها[٤]. ثم تطور الأمر لتصبح الأجهزة الأمنية المختلفة ـ الأمن والدرك ـ وعلى رأسها مخابرات الجيش، النواة الفعلية لمركز القرار السياسي في الجزائر، ولتتمظهر هذه السيطرة الفعلية بصور مختلفة في علاقاتها بمراكز القرار ومؤسساته الظاهرة المعينة أو المنتخبة، السياسية أو الإدارية أو الاقتصادية[٥]. ولقد دشنت مرحلة الاستقلال بداية سيطرة هذا التحالف السياسي ـ العسكري بعد الانقلاب الناجح الذي قام به التحالف ضد الحكومة المؤقتة، الممثلة ـ ولو جزئياً ـ لجيل الحركة الوطنية المتمرس على العمل الحزبي وقيمه المشوهة، نتيجة الحالة الاستعمارية الاستيطانية التي عرفتها الجزائر. وهنا يلاحظ أن الانقلاب السابق كان في الوقت نفسه ضد الجيل الذي قاد الثورة في سنواتها الأولى بكل شرعيته، ودوره المتميّز داخل الحركة الوطنية التي نجح في نقلها من حركة سياسية إلى كفاح مسلح مدعوم شعبياً ودولياً.

على صعيد آخر، فإن الصراع الداخلي تصاعد[٦]، وأخذ في بعض جوانبه بعداً دولياً ـ بالاحتكام إلى البندقية بين أبناء جيش التحرير خلال أزمة صيف ١٩٦٢ ـ ليتم تدشين أول مظاهر الحياة السياسية للجزائر المستقلة، ثم تنظيم أول انتخابات تشريعية لتكوين المجلس الوطني التأسيسي وفق القائمة الواحدة، تحت

---

(٤) اغتيال عبان رمضان في المغرب كمثال، يمكن عدّه من المؤشرات المهمة التي تبيّن هذه السيطرة، علماً بأن الرجل كان تاريخياً من المدافعين عن مبدأي سيطرة السياسي على العسكري والداخل على الخارج، اللذين كذبتهما الوقائع، فقد غادرت قيادة الثورة، بمن فيها عبان رمضان، التراب الوطني نحو الخارج بعد عدة شهور فقط من مؤتمر الصومام، واغتيل الرجل بعد ذلك من قبل قيادات عسكرية ـ سياسية على التراب المغربي.

(٥) انظر تجربة أحد قياديي الولاية التاريخية الرابعة الرائد لخضر بورقعة مع الأجهزة الأمنية ورأيه في سيطرة العناصر الفارة من الجيش الفرنسي على قيادة أركان جيش التحرير بمباركة من بومدين شخصياً، كما يقول. من خلال بعض عناوين فصول مذكراته. انظر: لخضر بورقعة، **شاهد على اغتيال الثورة** (الجزائر: دار الحكمة، ١٩٩٠)؛ «بومدين أخرج المجاهدين من شرف الجهاد وجعلهم تجاراً،» ص ١٣٧، و«بن بلّه وبومدين من تدعيم ضباط الجيش الفرنسي إلى تهميش الحزب،» ص ١٤١.

(٦) يذكر رئيس الحكومة المؤقتة بن يوسف بن خدة في شهادة له صدرت في الجزائر أنّه فكّر جدياً سنة ١٩٦٢ في طلب أسلحة من ليبيا لمجابهة قوات جيش الحدود الذي بدأت اتصالاتها مع الاتحاد السوفياتي وجمال عبد الناصر من أجل الغرض ذاته، لكن الطرف الليبي رفض المساعدة. كما يذكر في الشهادة نفسها أنه تلقى عرضاً بأسلحة لمجابهة مجموعة تلمسان من الحسين بن طلال ملك الأردن، لكنه رفضها لعلمه بعلاقات الملك حسين مع المعسكر الأنغلو ـ أمريكي. . . ممّا يجعله، كما تقول الشهادة، تحت قبضة المعسكر الغربي، لذا فضّل بن خدة الاعتذار للمبعوث الأردني قائلاً له: إننا سنعرف كجزائريين كيف نحلّ مشاكلنا. شهادة أوردها بن خدة للرّد على اتهام وجّه إليه من قبل مجموعة تلمسان ظهرت على صفحات جريدة لوموند الفرنسية في ٨ تموز/يوليو ١٩٦٢، بأنه طلب مساعدة القوات الفرنسية لمنع جيش الحدود من الدخول للجزائر بعد الإعلان عن الاستقلال. لمزيد من التفاصيل حول هذه الشهادة، انظر: Benyoucef Ben Khedda, *L'Algerie à l'indépendance: La crise de 1962* (Alger: Dahlab, 1997), pp. 26-30.

سيطرة المكتب السياسي لجبهة التحرير على أسس زبائنية وإقصائية واضحة[٧]، علماً بأن موقع حزب جبهة التحرير ودوره كانا من المسائل التي فجرت الصراع بين الأطراف المتنافسة على السلطة، وكأنه حزب لم يخرج لتوّه منتصراً من حرب تحرير شعبية يفترض أنه هو قائدها وموجهها السياسي، مثلما أضحت قضية الدستور (محتواه وطريقة المصادقة عليه) من القضايا المهمة التي عرفتها هذه الفترة، وأدت إلى استقالة رئيس المجلس الشعبي الوطني عباس فرحات[٨] ووضعه تحت الإقامة الجبرية لاحقاً.

هذا، إضافة إلى أن في الفترة نفسها أعلن رسمياً عن منع الأحزاب السياسية الأخرى ليكون الحزب الشيوعي الجزائري والأحزاب الجديدة التي كوّنها بعض زعماء الثورة، أمثال محمد بوضياف، وحسين آيت أحمد، على رأس التنظيمات السياسية الممنوعة في سنة ١٩٦٣[٩]، ويعرف هذان الزع،يمان مثل غيرهما من القيادات التاريخية، الاختطاف والسجن والنفي.

أولاً: بيئة صنع القرار في الجزائر

١ ـ محورية دور رئيس الجمهورية

أ ـ أحمد بن بلّه

عند انتهاء فترة حكم الرئيس بن بلّه القصيرة (١٩٦٢ ـ ١٩٦٥) كان الرجل قد سيطر شكلياً على الكثير من السلطات والمناصب؛ فقد كان رئيساً للجمهورية وأميناً عاماً للحزب، ورئيساً للحكومة، ووزيراً للاقتصاد والمالية والإعلام والداخلية... للخ. كما أنه منح نفسه صلاحيات واسعة بعد تعطيل العمل بالدستور، نتيجة بروز قوى للمعارضة، بما فيها المعارضة المسلحة التي قام بها العقيد محمد الشعباني في الجنوب/ الولاية السادسة التاريخية، وحسين آيت أحمد

(٧) انظر شهادة هيرفي بورج مستشار الرئيس بن بلّه خلال هذه الفترة حول المؤتمر الذي سمّاه مؤتمر «المـغـرّر بهـم» في: Hervé Bourges, *l'Algérie à l'epreuve du pouvoir, 1962-1968* (Paris: Editions Grasset, 1967), pp. 107-119.

(٨) يمكن العودة إلى ملخّص نص الاستقالة في: *Annuaire de l'Afrique du Nord* (Paris: Centre National de la Recherche Scientifique, 1963), p. 843.

(٩) Ramdane Redjala, *L'Opposition en Algérie depuis 1962*, Histoire et perspectives méditerranéennes (Alger: Editions Rahma, 1988).

في منطقة القبائل، ونتيجة بدء حرب الرمال بين الجزائر والمغرب التي اتخذت بعض ملامح الصراع بين الشرق والغرب جراء تدخل قوى دولية ومحلية فيها بطرق مباشرة وغير مباشرة.

وبالتالي، مثلما كان الحال مع مصالي الحاج، فإن تهم التفرّد بالقرار والارتجالية في اتخاذه، وحب الزعامة، ومنع المؤسسات الرسمية من القيام بوظائفها الدستورية... إلخ، كانت على رأس قائمة التهم التي وجّهت إلى الرئيس أحمد بن بلّه لتبرير الانقلاب عليه في ١٩ حزيران/يونيو ١٩٦٥ من قبل نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع العقيد هواري بومدين.

ب ـ هواري بومدين

أعلن العقيد هواري بومدين على أمواج الإذاعة والتلفزيون عن إبعاد الرئيس أحمد بن بلّه وتكوين مجلس للثورة أسندت إليه كل الصلاحيات بعد حلّ المجلس الوطني وتعطيل العمل بالدستور. وقد احتل هو شخصياً هرم السلطة بوجوده على رأس مجلس الثورة ومجلس الوزراء ووزارة الدفاع، ليتحول الرجل العسكري والخجول[١٠] إلى المؤسسة السياسية الأولى في الجزائر، لغاية وفاته في نهاية عام ١٩٧٨.

خلال هذه الفترة الطويلة نسبياً من تاريخ الجزائر السياسي (١٩٦٥ ـ ١٩٧٨)، عرفت البلاد نوعاً من الاستقرار السياسي، وكثيراً من التغييرات الاقتصادية الاجتماعية التي حوّلت الدولة إلى رب العمل الأول والمستثمر الأساسي من خلال تحكمها في القطاع العام، ومراقبتها للتجارة الخارجية، وسيطرتها المطلقة على الريع النفطي بعد تأميم المحروقات والكثير من المصالح الغربية. تلك الخيارات الاقتصادية والتحولات الاجتماعية دعمت موقع الرئيس بومدين، حتى في علاقاته برفاقه من مجموعة وجدة الحاكمة.

---

(١٠) انظر الأوصاف التي يقدم بها هرفي بورغ، أحد مستشاري الرئيس بن بلّه، هواري بومدين، وهي أوصاف يعتمد عليها مدير الأمن الأسبق محمد يوسفي في رسم الصورة لبومدين على هذا الشكل. إنه رجل خجول جداً لا يحب التردّد على الصالونات والسفارات ولا حتى اللقاءات الشعبية... لا يبتسم إلا نادراً، ولا يتحدث أمام الناس إلا قليلاً، يحتاط من الكلام وردود الأفعال العفوية. وراء هذا الستار الحديدي يخفي الرجل حساسية كبيرة... إنه رجل السهرات الليلية التي يكون فيها أكثر ارتياحاً وعفوية حول فنجان الشاي مع أعزّ أصدقائه. بومدين الذي يفضل العمل مع مجموعات محدودة، عَمِل مقربوه المستحيل، ولوقت طويل، حتى يقنعوه بتغيير بدلته الرمادية، ولبس ربطة العنق. رغم غرابة ذلك لم يلبس بومدين بدلة عسكرية إلا نادراً قبل الاستقلال وبعده. انظر: Mhamed Yousfi, *Le Pouvoir, 1962-1978: Face voilée de l'Algérie* (Algérie: Serra-graphic, 1992), pp. 87-89.

رغم وجود العديد من المؤسسات خلال مرحلة ما سمّي بالشرعية الثورية، كمجلس الثورة، ناهيك عن ظهور المؤسسات المنتخبة ضمن المنطق الأحادي (المجلس الشعبي الوطني)، فإن صاحب القرار الأول والأخير خلال هذه المرحلة كان الرئيس هواري بومدين، الذي استطاع، على خلاف كل رؤساء الجمهوريات الذين عرفتهم الجزائر، أن يجمع بين يديه الكثير من مصادر القوة التي لا يمكن فهم سرها إلا بالعودة إلى شخصية الرجل، ومساره العسكري والسياسي، ونوعية التحالفات التي استطاع نسجها انطلاقاً من القاهرة، مروراً بوجدة المغربية، ووصولاً إلى غارديماو التونسية وسيطرته على قيادة أركان جيش التحرير منذ ما قبل استقلال الجزائر.

وقد حاول بومدين العودة إلى الشرعية الشعبية خلفاً للشرعية الثورية، من خلال إجراء انتخابات محلية وتشريعية ورئاسية بعد المصادقة على الدستور الجديد (١٩٧٦)، الذي أكد مبدأ الأحادية الحزبية والخيار الاشتراكي. وبذلك، فإنه أعاد تجربة بن بلّه، رغم الوجود الشكلي للمؤسسات التي أضيفت إليها خلال هذه الفترة اجتماعات ما سمّي بإطارات الأمة السنوية التي أشرك من خلالها التكنوقراط والبيروقراطيين في الاستشارات، بحيث ساهموا جزئياً في صناعة القرار الاقتصادي على وجه التحديد. يذكر في هذا الخصوص أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الجديد أتاح مجالاً لتوسيع النقاش حول القرار الاقتصادي بين الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين الجدد الذين برزوا إلى الوجود مع التصنيع وانطلاق عملية التنمية، على غرار القيادات النقابية ومسيّري القطاع الصناعي العمومي[١١].

ج ـ الشاذلي بن جديد

حسمت خلافة الرئيس بومدين بعد وفاته، وكما كان متوقعاً داخل مجلس الثورة، وبمقاييس عسكرية بحتة[١٢] لصالح العقيد الشاذلي بن جديد الذي حصلت الموافقة عليه، كما أشيع في البداية، كحل مؤقت لإبعاد المتنافسين

---

(١١) انظر في هذا الصدد الشهادة التفصيلية لعبد السلام بلعيد، وزير الصناعة، خلال فترة بومدين ورئيس الحكومة ـ ١٩٩٢ ـ حول الصراعات بين مجموع النخب والعلاقة التي أقامها كممثل للتكنوقراط مع الرئيس بومدين، في: Mahfoud Bennoune et Ali El-Kenz, *Le Hasard et l'histoire, Entretiens avec Belaid Abdesselem: Tomes II* (Alger: ENAG, 1990).

(١٢) تم تبرير اختيار العقيد الشاذلي بن جديد مرشحاً لرئاسة الجمهورية بكونه الضابط الأقدم والأعلى رتبة عسكرية. وقد وقع الخيار على الشاذلي خلال اجتماعات غير رسمية بين قيادات الجيش داخل المدرسة العليا لتكوين مهندسي الجيش التي كان على رأسها في تلك الفترة العربي بلخير.

الأقوياء على المنصب. وقد أكد اختيار قائد الناحية العسكرية، وعضو مجلس الثورة، الضعيف الحضور وغير المعروف، للتربع على أهم منصب سياسي، أن المطلوب كان إضعاف منصب الرئاسة كمركز قرار بعد التجربة البومدينية التي منحته أبعاداً وطنية ودولية واسعة، رغم الهدوء الذي ميّز عملية انتقال السلطة واحترامها الشكلي للمؤسسات(١٣).

هذا ما حصل خلال فترة حكم الرئيس الشاذلي بن جديد في سنواتها الأولى على الأقل(١٤)، وهو نوع من التوازن السياسي الشكلي على الأقل بين العديد من المؤسسات التي عادت إلى الظهور بقوة، كما كان الحال مع مؤسسة الحزب ومنظماته الجماهيرية، كاتحاد العمال والشبيبة والنساء، وحتى الفلاحين. وكأننا أمام قانون سوسيو ـ سياسي سيتأكد أكثر مع التجربة السياسية والرؤساء اللاحقين، مفاده أنه كلما كان الرئيس ضعيف الكاريزما والحضور السياسي، أعطى ذلك فرصة للمؤسسات السياسية المختلفة للبروز ولعب دورها للمساهمة في اتخاذ القرار، وحتى المساهمة في صنعه جزئياً على الأقل، والعكس صحيح.

لكن بالطبع، فإن الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس في النظام السياسي الجزائري دستورياً وعملياً، ونوعية الثقافة النخبوية غير المحبذة للمواجهة السياسية وإبداء الرأي، والطابع الريعي للنظام الجزائري. . . إلخ، كلها أسباب جعلت الرئيس الشاذلي بن جديد، رغم شخصيته الباهتة، يتمكن في الأخير من الحصول على الكثير من مصادر القوة، وإن لم يتمكن دائماً من اتخاذ القرارات المهمة السياسية والاقتصادية في وقتها(١٥).

---

(١٣) انظر في هذا الصدد شهادة علي بن محمد، وزير التربية الأسبق والسفير، وهو يتحدث عن يوميات هذا الانتقال للسلطة من داخل مؤسسة الحزب في: علي بن محمد، **جبهة التحرير بعد بومدين: حقائق ووثائق** (الجزائر: دار الأمة، ١٩٩٧)، ص ٦٥ ـ ٧١.

كما يمكن العودة إلى مذكرات خالد نزار وهو يتحدث عن الفترة نفسها، وموقف قيادات الجيش من اختيار العقيد الشاذلي بن جديد في: Khaled Nezzar, *Algérie: Echec à une régression programmée*, Préface de Ali Haroun (Paris: Publisud, 2001), p. 162.

(١٤) انظر: عبد الحميد براهيمي، **في أصل الأزمة الجزائرية، ١٩٥٨ ـ ١٩٩٩** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١)، ص ١٦٧. وقد كانت شهادته حول اختيار الشاذلي بن جديد لاحتلال موقع الرئاسة على هذا الشكل تفيد أن هذا الاختيار بُنِيَ على أساس ألا تثير اهتماماته خلافاً أيديولوجياً، ويكون بعيداً عن العاصمة وغريباً عن الدسائس السياسية، على نحو أثار في البدء الكثير من التساؤلات، عمّا إذا كان الأمر يتعلق بمرشح انتقالي يصار إلى إقصائه بعد مرور ستة أشهر أو ثمانية أشهر على انتخابه؟ أو أنه سيدشن عهداً جديداً حاملاً للأمل؟

(١٥) أتاحت التعددية السياسية والإعلامية وفتح مجال النشر بعد تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨ للعديد =

د ـ اليمين زروال

إن حالة الفراغ المؤسساتي التي عاشتها الجزائر بعد استقالة الرئيس بن جديد وتعيين المجلس الأعلى للدولة دامت بعض سنوات ١٩٩٢ ـ ١٩٩٥، ليتم انتخاب الجنرال اليمين زروال، وزير الدفاع، رئيساً للدولة في أول انتخابات تعرفها الجزائر، ثم يلي ذلك التصديق على دستور ١٩٩٦ وتنظيم انتخابات تشريعية ومحلية في عام ١٩٩٧، شابتها تجاوزات، واستفاد منها حزب السلطة الجديد، التجمع الوطني الديمقراطي.

هذه المرحلة التاريخية، لم تشهد فقط ما سمّي بالعودة إلى المسار الانتخابي، بل عرفت كذلك بروز الكثير من المؤسسات الجديدة التي نصّ عليها دستور ١٩٩٦، كالغرفة البرلمانية الثانية ـ مجلس الأمة، وقبله المجلس الاقتصادي والاجتماعي كمجال جديد للنقاش بين مختلف القوى الاجتماعية والسياسية. كما تم إنشاء مؤسسة للوساطة لدى جمهورية تعمل على إيصال شكاوى المواطنين إلى أصحاب القرار. هذا إلى أنه في مجالات الشباب والطفولة والتربية والتعليم، تم إنشاء مؤسسات من قبيل المجلس الأعلى للطفولة والشباب، والمجلس الأعلى للتربية، كفضاء للحوار والتشاور بين مختلف القوى الاجتماعية الرسمية والأهلية، بما يساعد على توضيح الرؤية، ومدّ صاحب القرار بمختلف المعطيات عند اتخاذ قراره.

إلا أن الملاحظة الواجبة الاعتبار في هذا الخصوص هي أن استحداث كل هذا الكمّ الهائل من مؤسسات التشاور والحوار جرى في وقت اضطراب سياسي وأمني كبير عرفته الجزائر على مختلف الأصعدة، ومسّ مراكز القرار، كرئاسة الجمهورية، ورئاسة الحكومة، والمجلس التشريعي، والأحزاب، ومختلف مستويات الإدارة العمومية والهياكل الاجتماعية والاقتصادية التي تعرّضت لعمليات حرق وتدمير كبيرين، كما تمت اغتيالات واسعة لمسؤوليها المنتخبين والمعيّنين. وهنا يثور سؤال هو التالي: إلى أي مدى سمح الاضطراب السياسي والأمني بإجراء تعديل

= من الفاعلين السياسيين نشر شهاداتهم حول المراحل التاريخية والتجارب التي عايشوها باللغتين العربية والفرنسية في الجزائر والخارج. كما فعل عبد السلام بلعيد وخالد نزار وعلي هارون وغازي حيدوسي وعلي بن محمد ومحمد يوسفي وليلى عسلاوي وإسماعيل قومزيان وعبد الحميد براهيمي... إلخ، وهي الشهادات التي اعتمدنا عليها لإعداد هذه الدراسة.

في عملية صنع القرار في مركزها العسكري ـ الأمني، خصوصاً في ضوء استقرار هذا المركز مقارنة باضطراب باقي المراكز والمؤسسات؟[١٦]

الواقع أن وجود هذه المؤسسات الكثيرة، كفضاءات للتشاور والحوار، لا يعني أنه كانت ثمة مشاركة فعلية لهذه القوى الاجتماعية الممثلة ضمن هذه الفضاءات في اتخاذ القرار، فكل ما كان مسموحاً به داخل هذه المؤسسات هو إبداء المشورة، أما القرار الأخير فإنه ظل في أيدي أصحابه.

والدليل القوي الذي يؤكد التحليل السابق أن الرئيس اليمين زروال نفسه لم يتمكّن من إنهاء عهدته الرئاسية التي انتخب من أجلها (١٩٩٥ ـ ٢٠٠٠)، إذ إن هذا الضابط العسكري، الذي لم يعرف عنه كونه صاحب طموحات سياسية كبيرة أو حب ظهور، غادر موقعه الرئاسي وقدّم استقالته المفاجئة في أحلك ظروف الجزائر، بما فرض على أصحاب القرار إجراء انتخابات رئاسية مبكرة عام ١٩٩٩، انسحب منها كل المتنافسين قبل انطلاق عملية التصويت، احتجاجاً منهم على ما اعتبروه بوادر تزوير لصالح المرشح الحر عبد العزيز بوتفليقة المدعوم من أصحاب القرار، رغم كل ما قيل عن حياد المؤسسة العسكرية وعدم تدخلها لدعم أي مرشح[١٧].

هـ ـ عبد العزيز بوتفليقة

قال الرئيس بوتفليقة عن نفسه في بداية عهدته الأولى (١٩٩٩ ـ ٢٠٠٤) إنه يرفض أن يكون «ربع رئيس»، وإنه «ليس برئيس هاو» أو «برئيس في مرحلة تدريب»، معبراً أكثر من مرة عن عدم رضاه عن الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ وطريقة تنظيمه للسلطات بين مختلف المؤسسات ومراكز القرار السياسي، الأمر الذي حدا به إلى تبنّي فكرة تعديله لأسباب عدة، أهمها السماح بإعادة

---

(١٦) على عكس رئاسة الحكومة التي عرفت اضطراباً كبيراً خلال عقد التسعينيات (بتعيين رئيس حكومة جديد تقريباً كل سنة) ورئاسة الجمهورية (التي وصل بها الأمر إلى التحول إلى رئاسة جماعية لبعض الوقت)، فإن جهاز المخابرات العسكرية، وحتى قيادة الشرطة والدرك، قد عرفا استقراراً كبيراً لرأسيهما، فلم يتعاقب على قيادة مخابرات الجيش إلا أربعة مسؤولين: قاصدي مرباح؛ لكحل عياط؛ محمد بتشين، ومحمد مدين المدعو توفيق، وذلك منذ الاستقلال لغاية إعداد الدراسة ٢٠٠٦.

(١٧) تنظيم انتخابات الرئاسة في ١٩٩٩ و٢٠٠٤ كان فرصة لظهور الكثير من عمليات الاستعمال الإعلامي ـ السياسي للرأي العام والنخب السياسية والفكرية، ساهم في انتشارها وزيادة فعاليتها سيطرة ثقافة سياسية لا تتصور أي نشاط سياسي مستقل أو موقف أو تحرك لأي فاعل سياسي فردي أو جماعي مهما كان.

انتخابه لعهدة ثالثة، ونجح في مسعاه في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، علماً بأن الرئيس بوتفليقة ألغى الكثير من المؤسسات الاستشارية التي كانت موجودة، والأهم من ذلك أنه تبيّن من خلال الكثير من القرارات أنه يهدف فعلاً إلى الوصول إلى تجميع العديد من الصلاحيات بين يديه، وإعادة القوة إلى مركز الرئاسة (بما يشبه الحالة البومدينية التي عاشها عن قرب) في علاقته بالمؤسسة العسكرية، وحتى رئاسة الحكومة[١٨] والهيئة التشريعية التي عيّن على رأسها مسؤول لجان تأييده السابق.

٢ ـ الإطار الدستوري والقانوني وديناميات التفاعل السياسي في الجزائر

بعد أن تعرّفنا على أهم المحطات التاريخية التي مرت بها الجزائر قبل الاستقلال وبعده، والتي يمكن أن تكون إطاراً تاريخياً عاماً لفهم مسألة صناعة القرار واتخاذه، سنحاول ضمن هذا القسم من الدراسة التعريف بالإطار الدستوري والقانوني الذي تتم داخله هذه العملية المعقّدة وغير الشفافة بمستوياتها المختلفة، سواء تعلق الأمر بالقرار السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي.

أ ـ ميثاق طرابلس

لا يذكر الكثير من الجزائريين مما سمّي بلقاء طرابلس للمجلس الوطني للثورة الجزائري قبيل الاستقلال (أيار/ مايو ـ حزيران/ يونيو ١٩٦٢) إلا كونه الاجتماع الذي تمّت المصادقة فيه على «ميثاق طرابلس»، تلك الوثيقة السياسية التي كان يفترض فيها أن تكون المرجعية الأساسية للدولة الجزائرية الحديثة، وفي مختلف المجالات.

لكن ما لم يعرفه إلا القلة القليلة من الجزائريين حتى وقت قريب، أن اجتماع المجلس الوطني الجزائري الذي وافق في دقائق بالإجماع على هذه الوثيقة، لم ينه أشغاله، وعلقت جلساته عندما وصل الأمر إلى قضية توزيع المناصب داخل المكتب السياسي لجبهة التحرير. فقد اشتد الصراع على تشكيل المكتب السياسي لجبهة التحرير، كونه كان يمثل الشرعية الثورية المنوط بها الإشراف على انتخابات

---

(١٨) انظر ضمن الملحق رسالة الاستقالة التي قدمها أحمد بن بيتور رئيس الحكومة في آب/ أغسطس ٢٠٠٠، وكيف تطرّق داخلها رئيس الحكومة إلى ما سمّاه بالحكومة الموازية التي نصبها الرئيس بوتفليقة، وكيف تطوّر التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية على حساب صلاحيات البرلمان الدستورية. انظر الرسالة الكاملة منشورة في الموقع الإلكتروني للدكتور بن بيتور، <http://www.candidat-benbitour.dz/>.

المجلس التأسيسي وتكوين أول حكومة للجزائر المستقلة[19]. لكن المهم أن المفارقة بين سرعة إقرار ميثاق طرابلس والتلكؤ في تشكيل المكتب السياسي لجبهة التحرير تكشف عن إحدى خصائص المشهد السياسي الجزائري، وهي أن الخلافات الفكرية أقل أهمية من توزيع المناصب على الحلفاء والأتباع، استناداً إلى ولاءات شخصية مصلحية وجهوية. أما الخاصية الثانية فهي أن القرارات تصنع خارج المؤسسات بأكثر مما تصنع داخلها، وأن صنعها يرتكن إلى موازين للقوة غير سياسية بالضرورة[20].

تحمّل المكتب السياسي لجبهة التحرير، إذن، كل السلطات التي كانت تتمتع بها الحكومة المؤقتة بعد شهر من إعلان الاستقلال تقريباً[21]، وقرر إجراء انتخابات المجلس التأسيسي في ٢٠ أيلول/ سبتمبر ١٩٦٢ (بعدما تأجلت لعدة مرات) تحت سيطرة التحالف العسكري السياسي نفسه المسيطر على جبهة التحرير، أو ما سمّي بمجموعة تلمسان المنافسة لمجموعة تيزي أوزو التي قادها محمد بوضياف وكريم بلقاسم.

وعندما تشكّل المجلس التأسيسي (بأعضائه الـ ١٩٦ ضمن قائمة واحدة) انتخب على رأسه عباس فرحات (بـ ١٥٥ صوتاً من ١٩٦ صوتاً)، وصادق على تشكيل الحكومة المقترحة من أحمد بن بلّه بعد تعيينه رئيساً لها من قبل المجلس، وأعلن عن ميلاد الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية التي انضمت رسمياً إلى الأمم المتحدة في ٨ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٦٢. لكن سرعان ما تفكك التحالف العسكري ـ السياسي الحاكم، وتوالت الاستقالات من المكتب السياسي لجبهة التحرير نفسه، كما فعل محمد بوضياف الذي فضّل الإعلان عن تأسيس حزب سياسي معارض مباشرة بعد تكوين أول حكومة للجزائر المستقلة، لتتأكد هذه

---

(١٩) من دون أدنى شك، فإن قرار تكوين المكتب السياسي يؤرّخ لنهاية مرحلة كان فيها القرار يتخذ بطريقة جماعية عن طريق التوافق أو الانتخابات بمشاركة الجميع، وبداية مرحلة أخرى تتميز بسيطرة مجموعة من الأفراد، وهو تطوّر تدعم مع الوقت لغير صالح الأعضاء إلى درجة ستصبح فيها قرارات المسؤول الأول غير قابلة للنقاش وتتحول إرادته إلى قانون.

(٢٠) لمزيد من التفاصيل، انظر: Ben Khedda, *L'Algerie a l'indépendance: La crise de 1962*, p. 38.

(٢١) المكتب السياسي لجبهة التحرير تكوّن في تلمسان في ٢٢ تموز/ يوليو ١٩٦٢ بخمس شخصيات: بن بلّه ومحمد خيضر ورابح بيطاط والحاج بن علا ومحمدي السعيد بعد رفض محمد بوضياف وحسين آيت أحمد الانضمام إليه في البداية ليتمّ تكوين مكتب سياسي ثانٍ في الجزائر العاصمة في آب/ أغسطس ١٩٦٢، من الوجوه نفسها بالإضافة إلى محمد بوضياف الذي غادره بعد الإعلان عنه بشهر، في حين رفض آيت أحمد الانضمام إليه كما فعل مع التشكيلة الأولى. تمّ هذا الإعلان في ٨ آب/ أغسطس ١٩٦٢.

الشروخ باستقالة الأمين العام للحزب محمد خيضر وخلافة بن بلّه له[٢٢]. ثم توسعت تلك الاستقالات لتشمل رئيس المجلس التأسيسي[٢٣] احتجاجاً منه على المصادقة على أول دستور للجمهورية الجزائرية من قبل إطارات حزب جبهة التحرير داخل قاعة سينما، كما قال، وليس داخل المجلس التأسيسي، كما كان يطلب هو ذلك.

ب ـ دستور ١٩٦٢

الدستور الجديد الذي فرض الأحادية الحزبية والاشتراكية سمح بإجراء انتخابات رئاسية كان المرشح الوحيد لها رئيس الحكومة والأمين العام للحزب أحمد بن بلّه الذي جمع صلاحيات كثيرة وتحول إلى مركز القرار الأول. واستكمل ذلك بصدور قانون منع الأحزاب السياسية، فكان على رأس ضحاياه الحزب الشيوعي، الذي رفض حلّ نفسه في بداية ثورة التحرير وانضمام أعضائه فرادى إلى جبهة التحرير، كما فعلت كل الأحزاب الجزائرية، ومثله حزب جبهة القوى الاشتراكية لحسين آيت أحمد، وحزب الثورة الاشتراكية لمحمد بوضياف.

بل إن الدستور الجديد جاء ليقلّص الكثير من صلاحيات المجلس التأسيسي (أو الجمعية الوطنية)، ويجعله تابعاً للحزب[٢٤]، إذ يذكر أنه رغم الإقصاء الذي عرفته الملابسات التي تمّت فيها عملية انتخاب المجلس التأسيسي، فإنه في سنته الأولى، على وجه الخصوص، مارس عمله بحيوية كبيرة ظهرت من خلال النقاشات المستفيضة التي عرفتها القوانين المقترحة[٢٥]، وذلك بفعل أجواء الاستقلال المتفائلة ونوعية المنتخبين من قيادات بارزة. فقد حصلت خمس مناقشات سياسية رئيسية على الأقل في السنة الأولى من الجمعية، استمرت أولاها خمسة أيام، وكانت حول الأنظمة الإجرائية التي ستتبع. وقد تلتها مناقشة قصيرة حول السياسة الخارجية، وكذلك مناقشة حول السياسة الداخلية في ثمانية أيام. وفي وقت متأخر

(٢٢) أعلن خيضر عن هذه الاستقالة في أول نيسان/ أبريل ١٩٦٣.

(٢٣) أعلن فرحات عباس عن استقالته في آب/ أغسطس ١٩٦٣.

(٢٤) انظر المادة الرقم (٢٣)، على سبيل المثال، التي تمنح الحزب حقّ مراقبة المجلس الوطني والحكومة، وتمنحه حق تحديد سياسة الأمة، وكذلك المادة الرقم (٢٧) التي جاء فيها أن السيادة للشعب يمارسها عن طريق ممثليه في المجلس الوطني الذين يرشحهم حزب جبهة التحرير.

(٢٥) وليام كواندت، **الثورة والقيادة السياسية: الجزائر ١٩٥٤ ـ ١٩٦٨** (دمشق: مركز الدراسات والأبحاث العسكرية، ١٩٨١)، ص ٢٣٧.

من العام نفسه، جرت مناقشة طويلة حول قضية تشريع الجنسية، وأخيراً انتهت السنة الأولى بمناقشة دامت خمسة أيام حول الدستور المقترح. وفي السنة الثانية جرت مناقشة سياسية رئيسية واحدة تتعلق بمسألة السماح بعقوبة الإعدام في الجزائر. وفي هذه القضية، كما هي الحال في القضايا الخمس السابقة، كانت حكومة بن بلّه تنال تأييد أغلبية أصوات الأعضاء في الجمعية، مع وجود معارضة كبيرة أحياناً. ثم بعد تبني الدستور الجديد، تركّز القسم الأكبر من المناقشات المحدودة على مسائل اقتصادية، حيث تقل المعارضة في مسائل كهذه، في إشارة إلى أن السياسة بمفهومها العام للقوة والسلطة تثير الخلافات أكثر من الاقتصاد[٢٦].

وهكذا، فقدت الجمعية الوطنية الكثير من قوة تأثيرها كمركز لاتخاذ القرار، أو حتى مناقشته، بعد انتخابات سنة ١٩٦٤ التي تراجع عدد المنتخبين فيها إلى ١٣٨ نائباً، فمعظم التقارير تفيد أن النواب الذين كانوا يعارضون بن بلّه استُبعدوا بعد عام ١٩٦٤، بحيث توزّع النواب بين فريقين: فريق موالٍ للحكومة بشدة، وفريق معادٍ لها عداءً سلبياً مع تمتّعه بقاعدة مستقلة من القوة، كرجال المقاومة في الولايتين الثالثة والرابعة[٢٧].

وهكذا توجه الرئيس أحمد بن بلّه نحو السيطرة شبه الكلية على الكثير من مراكز القرار، الأمر الذي جاء منسجماً مع ميله إلى الزعامة منذ كان طالباً في مدرسة تلمسان في كل مباريات كرة القدم التي يلعبها وسعيه إلى أن يكون نجم المباراة، كما جاء منسجماً مع تجاربه السياسية الأولى، حيث لم يقم وزناً للتفاعلات الحزبية أو الانتخابات أو المناقشات، ولم يستفد شيئاً من احتكاكه بالنظام السياسي الفرنسي. فمع اندلاع الثورة في عام ١٩٥٤، تبيّن له كيف أن مبادرة قلة من الرجال تستطيع أن تنجز ما لم تنجزه سنوات من المساومات السياسية والانتخابات. لذلك لم يؤمن بفائدة الجمعية كوسيلة للمبادرة بالإصلاح، بل كان يعتقد أن القرارات يجب أن تكون فوقية، وحتى إذا ما شعر السياسيون بأي غضاضة من جرائها، فإن الشعب على الأقل سوف يرحب بها[٢٨].

في هذا الإطار، لم يتورع بن بلّه عن اتخاذ الكثير من القرارات أثناء خطبه الجماهيرية، دون العودة إلى المؤسسات في العديد من الأحيان، علماً بأنه كان قد

---

(٢٦) المصدر نفسه، ص ٢٣٨ ـ ٢٣٩ و٢٦٨.

(٢٧) المصدر نفسه، ص ٢٥٩.

(٢٨) المصدر نفسه، ص ٢٦٧ ـ ٢٦٨.

استعان خلال فترة حكمه القصيرة بمستشارين عرب وأجانب من تيارات سياسية متنافرة تراوحت بين القومية العربية والماركسية، وهو ما أُخذ عليه لاحقاً، زيادة على ما عرف عنه من كثرة الاستقبالات[٢٩] ولا سيما أن فترة العزوبية وفرت له حياة ليلية عامرة بقراراتها وتحالفاتها السياسية على حساب العمل المنظم والمنهجي الذي كان يعاب عليه افتقاده.

على صعيد آخر، فإن الصلاحيات الواسعة التي منحت لجبهة التحرير حتى قبل أن تعقد أول اجتماع لها في ربيع ١٩٦٤، ونجاح بن بلّه في فرض انتخابه كأمين عام للحزب من قبل المؤتمر، وليس اللجنة المركزية، مخافة أن يراقبه أعضاؤها من ذوي الحيثية السياسية والعسكرية، أمور لم تحل دون بروز الكثير من الصراعات مع مركز السلطة الوحيد الباقي خارج سيطرة الرئيس بن بلّه، أي الجيش وقيادته ممثلة في وزير الدفاع هواري بومدين. فقد استطاع الأخير أن يفتكّ لنفسه منصب النائب الأول لرئيس الحكومة زيادة على وزارة الدفاع، مما عزّز من حضوره السياسي. وكما هي العادة في الجزائر، فإن المناقشات الفكرية والسياسية التي دارت بين مندوبي الحزب على أهميتها[٣٠]، لم تكن هي التي فجرت الوضع السائد، بل كانت قرارات التعيينات السياسية والعسكرية في هرم السلطة هي السبب. فقد قام الرئيس أحمد بن بلّه باتخاذ قرار تعيين العقيد طاهر زبيري قائداً لأركان الجيش الوطني الشعبي في غياب وزير الدفاع ودون علمه، كما قام بتنحية العناصر الرئيسية المكوّنة لمجموعة «وجدة» من الحكومة بعد أن استطاعت التموقع بقوة داخلها[٣١]. وأهم من ذلك قراره الانطلاق في تكوين مليشيات

---

(٢٩) انظر: شهادة محمد يوسفي مدير الأمن العام خلال فترة الرئيس بن بلّه (دون تاريخ وبطباعته على نفقة المؤلف)، ص ٥٥.

(٣٠) من النقاشات المهمة التي عرفتها جلسات المؤتمر، واستدعت تدخلاً قوياً من بومدين، قضية الموقف من الفارين القدماء من الجيش الفرنسي ووضعهم داخل هياكل جيش التحرير، انظر في هذا الصدد: لخضر بورقعة، **مذكرات الرائد سي لخضر بورقعة: شاهد على اغتيال الثورة**، ط ٢ (الجزائر: دار الأمة، ٢٠٠٠)، ص ١٢٦. ومن بين تلك الأحداث التي أبت أن تفارق الذاكرة إلى اليوم ذلك الجمع الضخم في قاعة سينما أفريقيا بالعاصمة يوم ٤ نيسان/أبريل ١٩٦٤ الذي ضمّ ما يزيد على ١٥٠٠ مناضل في مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني، وقد وقف الجميع منادياً بصوت واحد يتردد كالرعد: التطهير التطهير في جيش التحرير. . . واستمر المشهد طيلة ربع ساعة، وكان في المنصة رئيس الجمهورية السيد أحمد بن بلّه، وإلى جانبه العقيد هواري بومدين. . . فنظر بومدين في الحاضرين نظرة استخفاف وتحد وقال بصوت عال: «ترى من هو الطاهر بن الطاهر الذي يريد أن يطهر الجيش؟».

(٣١) مسّ القرار أحمد مدغري، وزير الداخلية الذي نزعت منه قبل الاستقالة سلطة تعيين الولاة التي عادت إلى الرئيس أحمد بن بلّه، كما هدّد الرئيس وزير خارجيته عبد العزيز بوتفليقة بالإقالة قبيل انعقاد المؤتمر الأفرو ـ آسيوي في الجزائر.

شعبية تحت قيادة الحزب، بعيداً عن سلطة الجيش[٣٢]، وهو ما رأت فيه قيادته منافسة قوية لها. وهكذا، فإن هذه القرارات التي حاول من خلالها الرئيس بن بلّه القيام بتغيير نوعي في موازين القوى السياسية هي التي عجلت الإطاحة به، وهو يهم بتحضير المؤتمر الأفرو ـ آسيوي الذي كان يمكن أن يمنحه ثقلاً دولياً، يجعل من الصعب إبعاده عن منصبه.

ج ـ تعليق الدستور

أصبح مركز القرار الجديد في الجزائر هو مجلس الثورة، الذي تم الإعلان عنه بعد أسبوعين من القيام بالانقلاب، وتكوّن من ٢٦ عضواً، بينهم ١٣ ضابطاً في الخدمة، و١١ عقيداً ورائداً سابقاً في جيش التحرير، ومدنيين اثنين، وكان الجميع تحت قيادة العقيد هواري بومدين، وزير الدفاع، ورئيس الحكومة، علماً بأن مراكز القرار الأخرى قد تم حلها أو إضعافها في الوقت الذي علّق فيه العمل بالدستور لتُمنح كل الصلاحيات التشريعية والتنفيذية لهذه الهيئة الجديدة، أي مجلس الثورة، بحيث جرت العادة أن يجتمع مجلس الثورة ومجلس الوزراء تحت قيادة رئيس مجلس الثورة، ورئيس مجلس الوزراء العقيد هواري بومدين، عندما يتعلق الأمر باتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية المهمة.

ففي ما يتعلق بالمجلس الوطني، «بادر» أعضاؤه ببعث لائحة مباركة للوضع السياسي الجديد ومؤسساته والتنديد بنظام بن بلّه.. الدكتاتوري[٣٣]، في حين تم حل المكتب السياسي لجبهة التحرير، وعين مجلس الثورة أحد أعضائه على رأس الحزب، بحيث أصبحت التسمية الرسمية لقيادته «الجهاز المركزي للحزب»، ليختفي دور جبهة التحرير كمركز للقوة النسبية، وذلك حتى وفاة الرئيس بومدين في نهاية السبعينيات من القرن العشرين.

هذا علماً بأن بعض قيادات الحزب، وحتى بعض مؤسساته (كما هو الحال بالنسبة إلى فدرالية الجزائر العاصمة لجبهة التحرير)، قد اتخذ مواقف معادية للسلطة الجديدة وصلت إلى درجة الانخراط في حركة المقاومة الشعبية (ORP)

---

(٣٢) منحت قيادة هذه الميليشيا إلى محمود قنز الذي كان قريباً من قيادة الجيش وبومدين لأسباب جهوية وسياسية.

(٣٣) انظر نص اللائحة المنشورة، في: Achour Cherfi, *La Classe politique algérienne de 1900 à nos jours: Dictionnaire biographique* (Alger: Casbah Editions, 2001), p. 471.

التي سرعان ما أخمدت بعد إلقاء القبض على رؤوسها، من اليساريين داخل جبهة التحرير، وكذلك من أعضاء الحزب الشيوعي، ليعود هذا الأخير ويتعافى بقوة مع بومدين بعد انطلاق عملية التنمية والتأميم، بالرغم مما تعرّضت له القيادات الشيوعية من تعذيب وملاحقات.

كانت اجتماعات مركز السلطة الجديد، أي مجلس الثورة، تتم برئاسة الجمهورية، فلم يكن له مقر أو إدارة خاصة به، وكانت اجتماعاته تتم بغير انتظام وبطلب رئيسه فقط، الذي كان يكتفي بعدم دعوة الأعضاء غير المرغوب فيهم، لتكون هذه إشارة لاستبعادهم، وهو ما تكرر حدوثه[٣٤].

وبالنظر إلى داخل مجلس الثورة يتبيّن أن السلطة الفعلية كانت داخله بيد رئيسه ومجموعة صغيرة من قدامى مجموعة وجدة[٣٥] الذين احتلوا مواقع سياسية مهمة داخل الحكومة، كوزارة الخارجية (بوتفليقة)، والداخلية (أحمد مدغري)، وشريف بلقاسم قبل إبعاده. وإلى هذه النواة، يمكن إضافة أسماء قريبة منها احتلت مواقع عسكرية وأمنية مهمة، كقائد الدرك الوطني (أحمد بن شريف)، ومدير الأمن (أحمد دراية)، ومدير الأمن الوطني ووزير الفلاحة لاحقاً (الطيبي العربي)، وقبلهم قايد أحمد الذي كلف في ما بعد بمسؤوليات على رأس جهاز الحزب قبل أن يخرج إلى المعارضة وينتقل إلى المنفى، علماً بأن قايد أحمد قد تميّز بمساره السياسي المختلف عن أعضاء المجموعة التي نسب إليها[٣٦]. الدائرة الثانية لهذه النواة تتمثل في قيادات النواحي العسكرية (من أمثال عبد الله بلهوشات، والشاذلي بن جديد، ومحمد بن أحمد عبد الغني، ومحمد الصالح يحياوي، والأمين العام لوزارة الدفاع العقيد مولاي شابو عبد القادر)، ليكون باقي الأعضاء من مدنيين وقيادات عسكرية قديمة الحلقة الثالثة، صاحبة النفوذ الضعيف التي لم

---

(٣٤) هذا ما أكّده للباحث أكثر من عضو في مجلس الثورة في لقاءات جرت معهم في نهاية التسعينيات.

(٣٥) سمّيت المجموعة المكوّنة من هواري بومدين وشريف بلقاسم وعبد العزيز بوتفليقة، من مواليد وجدة، وأحمد مدغري، باسم هذه المدينة المغربية الحدودية نتيجة تكونها كقوة عسكرية ـ سياسية في الحدود المغربية ضمن قيادة الولاية الخامسة. انظر التقييم الذي قام به أكثر من مرجع لهذه المجموعة: Bourges, *L'Algérie a l'epreuve du pouvoir, 1962-1968*, pp. 35-40, et Yousfi, *Le Pouvoir, 1962-1978: Face voilée de l'Algérie*, pp. 85-93.

(٣٦) قايد أحمد أو الرائد سليمان، مناضل قديم في صفوف الحركة الوطنية داخل حزب الاتحاد الديمقراطي لعباس فرحات. التحق بالثورة عام ١٩٥٥ ليحتل مواقع مهمة داخل قيادة أركان جيش التحرير. عُيّن مسؤولاً عن جهاز الحزب في ١٩٦٨ ووزيراً للمالية قبل اتخاذه مواقف معارضة ابتداءً من ١٩٧٢. توفي منفياً في المغرب في آذار/ مارس ١٩٧٨.

تشارك في الإعداد للانقلاب ضد الرئيس أحمد بن بلّه مباشرة. لكن من إجمالي ٢٦ عضواً في مجلس الثورة لم يتبق مع نهاية حكم بومدين إلا ثمانية أعضاء، فقد انتحر سعيد عبيد أثناء محاولة العقيد الطاهر زبيري الانقلابية في نهاية الستينيات (حزيران/ يونيو ١٩٦٧) التي أيدها عبد الرحمان بن سالم عضو مجلس الثورة، مثلما «انتحر» بعد ذلك وزير الداخلية وعضو مجلس الثورة القوي أحمد مدغري (كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٤)، وفرّ كل من بشير بومعزة وأحمد محساس إلى الخارج (١٩٦٦). واتخذ قايد أحمد مواقف معارضة جعلته يختار المنفى في المغرب (١٩٧٢)، ويبعد شريف بلقاسم (١٩٧٥)، ويتوفى شابو عبد القادر في حادث طائرة مروحية (١٩٧١)، فيما اختفى باقي أعضاء مجلس الثورة، وابتعدوا دون ضجيج، مثل العقيد صالح بوبنيدر قائد الولاية الثانية، والعقيد يوسف الخطيب قائد الولاية الرابعة، وعلي منجلي ومحمدي السعيد ومحند أولحاج، وكلهم من القيادات العسكرية لجيش التحرير في الولايتين الثانية والثالثة.

د ـ دستور ١٩٧٦

لم يتغيّر مركز القرار، رغم التغيير الذي حصل في الإطار الدستوري ابتداء من النصف الثاني للسبعينيات، جراء العودة إلى ما سمّي بالشرعية الشعبية بعد الانطلاق في عملية انتخابات المجالس الشعبية المحلية[٣٧]، والمجلس الوطني الشعبي[٣٨]، والمصادقة على الدستور، وإجراء الانتخابات الرئاسية[٣٩]، فلقد زادت سلطة الرئيس بومدين الشخصية، وحصل على استقلال شبه كامل عن تأثير

(٣٧) جرت أول انتخابات بلدية عام ١٩٦٧.

(٣٨) لم يكن مطلوباً من المجلس الشعبي الوطني خلال هذه الفترة أن يتحول إلى مركز قرار مستقل، حتى عندما يتعلق الأمر بعمله الداخلي أو تعيينات رؤساء لجانه وأعضائها نواباً للرئيس، كما جاء في شهادة أحد نواب رئيس المجلس، انظر: Mohamed Lemkami, *Les Hommes de l'ombre, memoires d' un officier du malg* (Algeri: ANEP, 2004), p. 382.

حسب قاعدة التوازن الجهوي الغالية على الرئيس بومدين التي طبقها في كل المجالات، لم تكن هناك ترشيحات حرة للمناصب، فعندما صعد رابح بيطاط لرئاسة المجلس، كما كان متوقعاً عندما ترشح للانتخابات، اقترح قائمة بأربعة نواب له كان عليه تقديمها، ودعا الأعضاء إلى التصويت عليهم ففعلوا، وفي اليوم التالي تم انتخاب رؤساء اللجان الثمانية وبالطريقة نفسها، أي اختيروا خارج المجلس، ثم صوّت النواب عليهم وتُرك لكل رئيس لجنة الحق في اختيار مقرر لجنته، ص ٣٨٢.

(٣٩) تم الاستفتاء حول الميثاق الوطني في ٢٧ حزيران/ يونيو ١٩٧٦ والمصادقة على الدستور في ١٩ تشرين الثاني/ نوفمبر من العام نفسه، وأخيراً الانتخابات الرئاسية في ١٠ كانون الأول/ ديسمبر التي لم يترشح لها إلا الرئيس بومدين.

المجموعة القريبة منه داخل مجلس الثورة، أي مجموعة «وجدة» التي تقلّص عددها وتأثيرها بعد الأزمة التي عصفت بها على ما تبيّن أعلاه، ووسع الرئيس علاقاته مع الدائرتين البيروقراطية والتكنوقراطية اللتين برز دورهما جراء التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الجزائر على مدار عشر سنوات[٤٠].

وتعزّز هذا التحول بفعل عوامل «ذاتية» أسرعت بتفجير مجموعة «وجدة» وإضعافها منذ مطلع السبعينيات، وقد أوردتها إحدى الزوجات الأجنبيات لعضو في المجموعة في كتاب ألّفته[٤١]، فضلاً على زواج الرئيس بومدين والقضاء على الدور الأساسي للسهرات الليلية كفضاءات للمشاورات غير الرسمية.

بيد أن مشاورات الرئيس مع الدائرتين التكنوقراطية والبيروقراطية كانت تتم مع رموزهما في المواقع المختلفة، ولم تكن تمسّ إلا القرار الاقتصادي، في حين بقي القرار السياسي حكراً على بومدين شخصياً. ومثل ذلك ما حدث مع عبد السلام بلعيد الذي سمّي أبي التصنيع، نظراً إلى تربعه على عرش وزارة الصناعة والطاقة فترة طويلة، ممثلاً لهذه القوى التكنوقراطية الصاعدة، وبوعلام بن حمودة «ممثل» الولاية الرابعة التاريخية المهزومة في الصراع على السلطة خلال أزمة صيف ١٩٦٢، ود. أحمد طالب الإبراهيمي، ممثل جمعية العلماء المسلمين الجزائريين الذي لم يغادر موقع الوزارة لمدة أكثر من ربع قرن، ونحو ذلك من الوجوه السياسية التي قامت بأداء أدوار تمثيلية داخل النظام السياسي، وتمتعت بأهمية نسبية في تنفيذ القرار والمشاركة في الاستشارات بشأنه كل منها في موقعه.

هـ ــ دستور ١٩٨٩

استمر الإطار الدستوري والقانوني نفسه بعد مجيء الرئيس الشاذلي بن جديد لغاية ١٩٨٩ تاريخ المصادقة على أول دستور جزائري يعترف بالتعددية السياسية، ويعيد النظر في خيار الاشتراكية بعدما ولد في ظروف صعبة تعرّض فيها النظام الجزائري لهزة عصفت بأركانه نتيجة أحداث تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨، علماً بأنه قبل وضع دستور ١٩٨٩ كان قد جرى تعديل دستور ١٩٧٦ تحت التأثير المباشر لأحداث تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨ بغرض منح صلاحيات أوسع

---

(٤٠) انظر في هذا الصدد ما جاء على لسان عبد السلام بلعيد، وزير الصناعة، طول فترة الرئيس بومدين كممثل لهذه التكنوقراطية الصناعية، في: Bennoune et El-Kenz, *Le Hasard et l'histoire, Entretiens avec Belaid Abdesselem: Tomes II.*

(٤١) Cherfi, *La Classe politique algérienne de 1900 a nos jours: Dictionnaire biographique,* p. 144.

للمجلس الشعبي الوطني في مراقبة الحكومة، وإعطاء صلاحيات أوسع لرئيس الحكومة في تعيين وزرائه[٤٢].

وبالتزامن مع ذلك، دخل فاعل اجتماعي جديد حلبة الصراع، والمقصود بذلك الحركات الاجتماعية ذات التجنيد الشعبي الكثيف، والخطاب التحريضي الحاد والعنف المتعدد الأشكال، التي تحولت مع الرأي العام، الذي أتاح له دستور ١٩٨٩ حرية التعبير نظرياً، إلى عامل ضغط على صاحب القرار، ومتغير يحسب له حساب في ما الدولة تعاني أزمة، ويضطرب أداء مؤسساتها ويتراجع عائدها النفطي.

لكن في كل الأحوال، ظلت هناك فجوة بين النصّ الدستوري والواقع الفعلي، ومن ذلك أن الصلاحيات النظرية، التي منحها الدستور لرئيس الحكومة في تعيين أعضاء حكومته، لم تمارس عادة على أرض الواقع، خاصة في ما تعلق بوزراء السيادة، كالدفاع والخارجية والعدل والداخلية، وحتى المالية ـ رغم بعض الاستثناءات مع عدد من رؤساء الحكومات، كما هو حال مولود حمروش في عام ١٩٨٩، وبدرجة أقل قاصدي مرباح ـ فقد استمر رئيس الجمهورية في «اقتراح» شاغلي هذه المناصب على رئيس الحكومة، اعتماداً على تقارير أمنية يقدمها أكثر من جهاز، وبشكل خاص جهاز مخابرات الجيش صاحب الحق في أن يزكّي مرشحاً على آخر، وهو ما تؤكده شهادة الوزير الأول السابق عبد الحميد براهيمي[٤٣] عن استراتيجية الأجهزة الأمنية هذه، التي بدأت:

● **أولاً** باستهداف القطاعات الاستراتيجية التي كانت تريد ضمان السيطرة عليها. وكان ذلك يتمثل بتقوية حضور مصالح الأمن في وزارات السيادة، كوزارة الخارجية، ووزارة الداخلية، ووزارة العدل، ليس فقط في الإدارة المركزية، بل أيضاً في المصالح الخارجية (السفارات والقنصليات والولايات. . . إلخ)، وقد تأمن هذا الحضور عبر اختيار إطارات شدتها روابط إلى مصالح الأمن بمناسبة التعيينات في الوظائف العليا.

● وقد تعلق الأمر **ثانياً** بالنسبة إلى مصالح الأمن بتوسيع إشرافها على

---

(٤٢) تم الاستفتاء على التعديل الدستوري في ٣ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٨ ليعاد انتخاب الرئيس الشاذلي بن جديد في ٢٢ كانون الأول/ ديسمبر لعهدة ثالثة.

(٤٣) براهيمي، **في أصل الأزمة الجزائرية، ١٩٥٨ ـ ١٩٩٩**، ص ١٢٣ ـ ١٢٤.

الوزارات الاقتصادية، كوزارات المالية والصناعة والطاقة والفلاحة والتجارة والنقل. وزيادة على الوزارات، امتد هذا الإشراف إلى شركات الدولة والمكاتب والهيئات العامة ذات الطابع الصناعي أو الزراعي أو التجاري أو المالي أو غير ذلك التي كان ينبغي أن توافق مصالح الأمن سلفاً على تعيين مديريها العامين والمديرين الذين يشغلون فيها مناصب استراتيجية، وذلك قبل أن تقوم الوزارة المعنية بتعيينهم.

● **وأخيراً**، بعد وزارات السيادة والوزارات الاقتصادية، تدخلت مصالح الأمن في إطار تنظيمي محدد[٤٤] خلال اختيار المديرين ونوابهم في كل الوزارات بلا استثناء، عن طريق هذه الآلية لتعيين الإطارات في مناصب عليا، توصلت مصالح الأمن لتوسيع إشرافها بصورة فعلية، بحيث يشمل مجمل الوزارات وكل هيئات الدولة أو شركاتها حوالى منتصف السبعينيات من القرن العشرين.

● على المستوى المركزي تؤمن متابعة الإطارات وتسييرها مديرية في رئاسة الجمهورية مكلفة من جهة أخرى بالتنسيق بين شتى مصالح الأمن... هكذا من رئاسة الجمهورية، وصولاً إلى الولايات، فالسفارات، فمشاريع الدولة، مروراً بمجمل الوزارات، تختار الإطارات العليا شتى مصالح الأمن[٤٥].

وختم رئيس الوزراء السابق الذي اتخذ مواقف معارضة من النظام السياسي ككل منذ ابتعاده عن السلطة بعد أحداث تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨ تحليله بأن «هذا الدور لمصالح الأمن في إجراءات التعيين إلى المناصب العليا يتيح لها امتلاك شبكة مهمة تؤمن لها بين ما تؤمنه إنجاح سياساتها الخاصة بها»[٤٦].

الرأي نفسه دافع عنه عبد السلام بلعيد رئيس الحكومة في عام ١٩٩٢، ووزير الصناعة طول فترة حكم الرئيس بومدين وأشد المدافعين عن تجربته، حيث قال: «بالنسبة إلى بومدين، الأمن العسكري كان أكثر من جهاز أمن، كان نظاماً

---

(٤٤) يذكر المؤلف ضمن هامش الصفحة نفسها أن التعيين في مناصب الدولة العليا كان يجب أن يخضع لتحقيق مسبق تقوم به مصالح الأمن، ولكن منذ ١٩٨٠ قرر الرئيس الشاذلي بن جديد أن على الوزارات أن تقدم ثلاثة مرشحين (بدل مرشح واحد كما كان سائداً في السابق) إلى المنصب لتوسيع هامش مناورة رئيس الجمهورية، علماً بأن هذا الإجراء أبرز علانية الخلافات بين شتى مصالح الأمن في تقييم المرشحين، بحيث وصل العبث في هذا الخصوص إلى حد أن مرشحاً كانت ترفضه مصلحة معزّزة رأيها بحجج كثيرة بخصوص عدم كفاءته وافتقاره إلى النزاهة، وتدافع عنه مصلحة أخرى بسبب نزاهته وكفاءته المدعمتين بإثباتات، إلا أن الأمن العسكري بقي بلا جدال الأكثر نفوذاً سواء كان على خطأ أو على صواب.

(٤٥) المصدر نفسه، ص ١٢٤.

(٤٦) المصدر نفسه، ص ١٢٥.

سياسياً موازياً فعلياً. فالأمن العسكري كان منظماً وموجوداً في كل مكان من خلال عناصره، يملك هياكل تشتغل عملياً كجهاز تأطير لكل قطاعات النشاط الوطني. إنه جهاز للتدخل والتأثير مباشرة في الجماهير في بعض الأحيان أكثر من الحزب. البعض كان يعتقد أن الشائعات التي تظهر بانتظام ليست عفوية، فهل كان بومدين هو الذي يأمر بها؟ من الصعب قول ذلك، لأنه كان ضحية هذه الشائعات في بعض الأحيان، لكن كان مثيراً للانتباه أن الشائعة نفسها كانت تظهر في تبسة ومغنية، مما يثبت أن هناك تعليمات ورئيس جوق سري»[٤٧].

و ـ دستور ١٩٩٦

عندما تغيّر رأس السلطة التنفيذية في عام ١٩٩٩ استرد منصب رئيس الجمهورية أهميته مع استمرار الإطار الدستوري والقانوني، ليصبح برنامج الرئيس الانتخابي هو برنامج الحكومة[٤٨]. وقد عكس ذلك غموض الدستور في توزيع صلاحيات اتخاذ القرار بين مختلف المؤسسات، وهو ما انتقده كثيرون، في مقدمتهم رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة الذي أخذ على دستور ١٩٩٦ أنه هجين، نصف رئاسي ونصف برلماني، رغم ما يوفره للرئيس من صلاحيات واسعة كتلك المتعلقة بالتشريع عن طريق أوامر بين دورتين برلمانيتين أو حتى التشريع عن طريق مراسيم دون مناقشتها داخل البرلمان. وقد باشر بوتفليقة مراراً تلك الصلاحيات في بداية عهدته الثانية، ليتحول إلى شبه قاعدة بعد ذلك، حتى عندما كان يتعلق الأمر بقوانين مهمة ولا يوجد إجماع واضح حولها، كقانون المحروقات الذي سمح بدخول رأس المال الأجنبي إلى قطاع النفط[٤٩]، وقانون الأحوال المدنية والجنسية. هذا فضلاً على لجوء بوتفليقة إلى إجراء استفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بدل ترك المبادرة للبرلمان كما كان يمكن أن يحدث[٥٠]، مما عزز سيطرة الجهاز التنفيذي على السلطتين التشريعية والقضائية.

---

(٤٧) Bennoune et El-Kenz, *Le Hasard et l'histoire, Entretiens avec Belaid Abdesselem: Tomes II*, ٤٧ pp. 273-274.

(٤٨) لا تكفي دائماً التفسيرات القانونية والدستورية في فهم طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس حكومته، لأننا نجد أنفسنا أمام الكثير من الحالات التي يتنازل فيها المسؤولون طواعية عن صلاحياتهم الممنوحة لهم قانوناً.

(٤٩) برّر رئيس الجمهورية أمام النقابيين في الاحتفال بالذكرى التاسعة والأربعين لنشأة الاتحاد العام للعمال الجزائريين ٢٠٠٥ قبوله قانون المحروقات بأنه «مفروض علينا من الخارج، قبلناه حتى لا يحصل لنا ما حصل للعراق. . .».

(٥٠) الاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية تم في ٢٩ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥.

يذكر أن السلطة التشريعية فشلت أكثر من مرة في إبراز استقلاليتها المكفولة لها دستورياً إزاء السلطة التنفيذية، كما حصل بمناسبة تكوين لجنة التحقيق البرلمانية في انتخابات تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧ المحلية، إذ لم يوزع التحقيق البرلماني رغم إنجازه، لا على النواب ولا على الرأي العام الوطني، وهو المصير نفسه الذي لاقاه مشروع التحقيق في فشل البرلمان الجزائري التعددي[٥١].

وزاد في خلل التوازن لصالح السلطة التنفيذية استحداث دستور ١٩٩٦ الغرفة البرلمانية الثانية التي يعين ثلثها رئيس الجمهورية نفسه، وينتخب منتخبون محليون باقي أعضائها بطريقة غير مباشرة، وتتمتع بحق تعطيل القوانين التي تصادق عليها الغرفة الأولى المنتخبة كلياً عن طريق الاقتراع العام المباشر. وقد جاء هذا التعديل كإجراء احترازي بعدما أوشكت المعارضة الدينية الراديكالية أن تسيطر على المجلس الوطني الشعبي في عام ١٩٩١، ودعم إجراء آخر بمنع الدستور قيام أحزاب على أساس ديني أو وطني أو ثقافي، ووضع شروط جديدة لتكوين الأحزاب وتسييرها كان من نتائجها حل العديد من الأحزاب الصغيرة التي لم تتمكن من توفيق أوضاعها[٥٢].

يذكر أن تعديلاً آخر عرفه دستور ١٩٩٦ في عام ٢٠٠٤، تم بموجبه الاعتراف في الديباجة باللغة الأمازيغية كلغة وطنية، وذلك تحت ضغط الحركة الاجتماعية الشعبية الثقافية[٥٣]، بعد أحداث منطقة القبائل[٥٤]، مما يؤكد دور

---

(٥١) من بين لجان التحقيق التي كوّنها المجلس الوطني الشعبي في ظلّ الأحادية، لجنة تحقيق في:

ـ العقد التجاري والصناعي المهمّ الذي سبق لوزارة الصناعة والطاقة أن أبرمته مع شركة «البازو» الأمريكية في عهد عبد السلام بلعيد كوزير للطاقة.

ـ ممارسات مالية مرتبطة بالغرفة التجارية.

ـ قضية الـ ٢٦ مليار دولار التي فجّرها رئيس الوزراء الأسبق عبد الحميد إبراهيمي بعد ابتعاده عن الحكم كنتيجة لأحداث تشرين الأول/أكتوبر، حيث اتهم جهات لم يسمّها باختلاس ما كان يمثل في ذلك الوقت قيمة المديونية الخارجية للجزائر كلها، أي ٢٦ مليار دولار أمريكي.

(٥٢) انظر قائمة الأحزاب التي حلّت في: Cherfi, *La Classe politique algérienne de 1900 à nos jours: Dictionnaire biographique*, p. 500.

(٥٣) لمزيد من التفاصيل حول الحركات الاجتماعية في الجزائر يمكن العودة إلى: عبد الناصر جابي، **الجزائر من الحركة العمالية إلى الحركات الاجتماعية** (الجزائر: المعهد الوطني للعمل، ٢٠٠١).

(٥٤) منطقة القبائل شهدت اضطرابات وحركات احتجاجية في أكثر من مرّة كان أهمها ما حصل في عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٢ للمطالبة بترسيم اللغة الأمازيغية واعتبارها وطنية ورسمية، وهو ما تمّ جزئياً عام ٢٠٠٢. وقد نصت المادة الرقم (٣) مكرّر على: تمازيغت هي كذلك لغة وطنية تعمل الدولة على ترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني. القانون الرقم (٠٢ ـ ٠٣) المؤرّخ في ١٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٢، منشور في: **الجريدة الرسمية**، العدد ٢٥ (٢٠٠٢).

هذه الحركات الاجتماعية في الضغط على صاحب القرار. هذا إلى جانب التعديل الأخير للدستور في عام ٢٠٠٨ للسماح للرئيس بوتفليقة بالترشح لعهدة جديدة.

ثانياً: نماذج صنع القرار في الجزائر

عرفت فترة نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن العشرين في الجزائر الكثير من التطورات المهمة على أكثر من صعيد، فقد شهدت هذه الفترة أحداث تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٨ التي أعقبتها تغييرات سياسية ودستورية مهمة نقلت الجزائر من الأحادية إلى التعددية، فنشأ العديد من الأحزاب السياسية، وصدر الكثير من الصحف والمجلات المستقلة، وأتيحت حرية نسبية لوسائل الإعلام الحكومية، كالتلفزيون والإذاعة، رغم بقائها تحت سلطة الدولة، ونشطت حركة النشر بشكل لم تعرفه الجزائر منذ استقلالها، وتكوّنت آلاف الجمعيات والنقابات والاتحادات.

كما برزت الحركات الاجتماعية بمختلف أنواعها، الكلاسيكي منها، كالحركات العمالية والنقابية والنسائية والطلابية... إلخ، والجديد منها، كتلك التي كان من ورائها أبناء كل من المدن والأحياء الشعبية والجماعات الثقافية المتمركزة في منطقة القبائل. وهذه الفترة أيضاً شهدت تنظيم أول انتخابيْن تعدّدييْن على المستوى المحلي في حزيران/ يونيو ١٩٩٠، والتشريعي بإجراء الجولة الأولى لانتخابات المجلس الشعبي الوطني في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩١، قبل إلغاء الجولة الثانية واستقالة رئيس الجمهورية وحل البرلمان.

والواقع أن أهمية هذه الفترة ومفصليتها، بكل تداعياتها المستمرة، هي التي رجحت إخضاع بعض قراراتها للمناقشة والتحليل، ومن تلك القرارات:

١ ـ قرار الانتقال من الأحادية إلى التعددية، وصدور دستور جديد في ٢٣ شباط/ فبراير ١٩٨٩.

٢ ـ توقيف المسار الانتخابي في كانون الثاني/ يناير ١٩٩٢ بعد ظهور نتائج الدورة الأولى من الانتخابات التشريعية وفوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ.

هذا القراران يسمحان لنا بدراسة الكثير من ملابسات عملية صنع القرار واتخاذه، ومنها مكانة الفرد في عملية اتخاذ القرار من خلال تحليل الأدوار التي قامت بها شخصيات سياسية أو عسكرية في فترة ما قبل اتخاذ القرار، وفي أثنائها وبعدها، ودور المؤسسات المدنية والعسكرية في تلك المرحلة، وتأثير بعض

العوامل الخارجية، كما في ارتباط أحداث تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٨ بمشروع الوحدة مع ليبيا الذي أجهض بسرعة فائقة[٥٥]، وارتباط توقيف المسار الانتخابي بالضغوط الخارجية على الجزائر، ولا سيما بعد الاعتراف بأحزاب دينية راديكالية من جهة، وتفاعل آثار حرب الخليج من جهة ثانية. هذا إلى جانب أن القرارين يسمحان بتسليط الدور على المصاعب الاقتصادية والاجتماعية التي عانتها الجزائر في تلك المرحلة.

الفكرة، إذن، أن هذه الأحداث لا يمكن فهمها من حيث توقيتها وشكلها وقرارات مواجهتها دون العودة إلى الأزمات المتعددة التي كان يعيشها النظام السياسي ككل، فالتحليل لا بد من أن يأخذ بالمدى المتوسط وحتى الطويل تاريخياً، دون أن يعفينا ذلك من تتبع ما يفيدنا به الحدث في تفاصيله اليومية التي قد تتحول إلى «مفجرات» للوضع، كما كان الحال مع الشائعات التي راجت حول اختلاسات مالية تورط بها أحد أبناء الرئيس بن جديد خلال صيف ١٩٨٨، أو مع خطاب الرئيس الذي ألقاه يوم ١٩ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٨ وانتقد فيه الأوضاع السائدة، بل وحرض على الخروج للشارع، أو حتى مسلسل الوحدة مع ليبيا الذي وصل إلى حدّ الحديث عن مناقشة دستور مشترك بين الدولتين، على ما سلف بيانه، وهو المشروع الذي لم ينل رضا كثير من مراكز القرار داخل النظام السياسي الجزائري وحلفائه الدوليين، وعلى رأسهم النظام الاشتراكي الفرنسي تحت قيادة الرئيس فرنسوا ميتران.

ففي الواقع، أخذت الدولة الوطنية بعد مرحلة الصعود التي عاشتها حتى بداية الثمانينيات من القرن العشرين، تعرف أزمات متنوعة من مؤشراتها: توقف المؤسسات الاقتصادية، وفي مقدمتها المؤسسة الصناعية العمومية، ركيزة التجربة الاقتصادية، عن أداء وظائفها، مما أدى إلى تراجع معدلات الإنتاج والتشغيل والتوظيف، واختلال نظام التوزيع البيروقراطي المرتبط بـ «الثورة الزراعية» التي تبناها الرئيس بومدين، وارتفاع نسب التسرب من المدارس، وعدم استجابة نظام التعليم لاحتياجات السوق، مما أدى إلى ظهور البطالة في صفوف الجامعيين، والاستقطاب ما بين التعليم المعرّب والتعليم الفرنسي، مع غياب التعليم المزدوج اللغة والثقافة القادرة على تجسير الفجوة بين الطرفين لغوياً وقيمياً، وحتى

(٥٥) تم الإعلان عن مشروع الدستور الوحدوي في ٢٣ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٨ لتنطلق الأحداث في ٥ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٨.

سياسياً. ويمكن القول إن هذه الأوضاع الصعبة تفسر جزئياً الكثير من مظاهر التشدد التي ميزت النظام السياسي في علاقته بالمجتمع والقوى الأخرى[٥٦]. كما تفسر فترة الثمانينيات احتكار كل المناصب داخل المنظمات الجماهيرية المنتخبة، كالاتحاد العام للعمال الجزائريين، واتحاد النساء الجزائريات، واتحاد الشبيبة، واتحاد الفلاحين. . . إلخ، بواسطة مناضلي حزب جبهة التحرير. وهو ما ذهب ضحيته في المقام الأول مناضلو حزب الطليعة ـ الشيوعي، الذين كانوا قد وصلوا من قبل، في إطار دعمهم التجربة البومدينية، إلى بعض المواقع داخل النقابة واتحاد الشبيبة. هذا إلى جانب تفسيرها تجدد انعقاد مؤسسات الحزب، كاللجنة المركزية، والمكتب السياسي، والمؤتمر الذي حلت فيه مسألة خلافة هواري بومدين[٥٧]. وهكذا، فإن عودة الحزب التي أرادها بعض مراكز القرار شكلية فقط، حاولت قوى أخرى متمترسة داخل هياكل الحزب جعلها عودة فعلية يتحول بموجبها هذا الأخير إلى مركز للقرار الفعلي. ومن دون الوعي بهذا الصراع بين الحزب من جهة، ومراكز القرار الأخرى، كالجيش والإدارة ورئاسة الحكومة ورئاسة الدولة لاحقاً، يصعب فهم أحداث ١٩٨٨، كما لا يمكن فهم الصراع بين مختلف مراكز القرار في الجزائر دون اهتمام بالأبعاد الثقافية والسوسيولوجية التي يحيل إليها. فقد سيطرت نخب معربة من أبناء الجهة الشرقية على قيادة الحزب، كانعكاس لانقسام ميّز النخبة الجزائرية وما يزال بتأثير طول فترة الاستعمار الاستيطاني، بخلاف الحال مع كثير من الدول العربية[٥٨]. ففي

---

(٥٦) من أكثر الكتابات تعبيراً عن هذا التوجه المنادي حتى بالعنف في حلّ القضايا المطروحة، انظر: العربي الزبيري، **الغزو الثقافي في الجزائر، ١٩٦٢ ـ ١٩٨٢** (الجزائر: المؤسسة الوطنية للطباعة، ١٩٨٦)، ص ٩٨ (عند الحديث عن الارتفاع الفاحش للأسعار يجب على الأجهزة التنفيذية والأمنية على الخصوص أن تستعمل نوعاً من العنف الثوري لغرض الانضباط كتقليد إيجابي في حياتنا اليومية). ويضيف في (ص ٣٤): «إن مراكز التعليم العالي تخضع اليوم إلى ضغوطات وتأثيرات أجنبية صادرة عن اليسار واليمين على حد سواء. وعليه، فإن من واجب حزب جبهة التحرير الوطنية في الوقت الحالي أن يتدخل بعنف خاصةً بالنسبة إلى وضع برامج التعليم والتوجيه السياسي»، وأردَف ما نصّه (أقول ذلك من دون أدنى عقدة).

(٥٧) هذا ما كتبه أحد قياديي جبهة التحرير حول كيفية خلافة الرئيس هواري بومدين بمناسبة مؤتمر جبهة التحرير الرابع من ٢٧ إلى ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٧٩. انظر: علي بن محمد، **جبهة التحرير بعد بومدين: حقائق ووثائق** (الجزائر: دار الأمة، ١٩٩٨)، ص ٨٦.

أمّا المطلعون على المجرى الحقيقي للأحداث والواعون بعميق معانيها، فقد بدا لهم منذ البداية سراباً لا يمكن التعويل عليه، وفهموا منذ اللحظة التي تمّ فيها الاتفاق على «المرشح» لرئاسة الجمهورية، أن المؤتمر مجرّد تجمع احتفالي ضخم عديم السلطة وظيفته الأولى والأخيرة إضفاء كساء من الشرعية على مجمل القرارات التي تتخذ خارجه، وفي أحسن الأحوال على هامشه.

(٥٨) انظر تفاصيل هذا المفهوم ضمن بعض مؤلفات الباحث.

مقابل هيمنة النخب المعرّبة على حزب جبهة التحرير، تولت النخب ذات التعليم الفرنسي مهام القطاعين الإداري والصناعي، وكأن الأولى لا تهتم إلا بالجوانب الثقافية والأيديولوجية والتاريخية، فيما تهتم الثانية بحياة الناس وشواغلهم اليومية، وذلك في ما يمثل تقسيماً وظيفياً للغة. وإذا كان الرئيس بومدين بما يملكه من خصائص[٥٩]، وما يميّز مساره الشخصي السياسي ـ العسكري والتعليمي، قد تعامل مع هذا الاستقطاب بأخف الأضرار الممكنة، خاصة أن التجربة الوطنية على عهده كانت في حالة صعود، فقد فشل الرئيس الشاذلي، ومن جاء بعده في التكيف مع هذا الواقع، والحدّ من سلبياته على مختلف الأصعدة.

٣ ـ أما القرار الثالث والأخير الذي سيخضع للتحليل، فسيكون هو المتعلق بالإطار القانوني الجديد لتسيير الملف النفطي من خلال التعديلات التي أدخلها قانون المحروقات الرقم ٧ في ٢٨/ ٤/ ٢٠٠٥، والذي يعكس بعض أوجه الصراع الدولي على الجزائر، وتأثيره في صنع القرار واتخاذه، وعلاقة ذلك بمراكز التأثير، ومنها رئاسة الجمهورية والبرلمان، وإلى حد ما نقابات العمال والأحزاب، ومن ورائها الرأي العام.

١ ـ قرار الانتقال من الأحادية إلى التعددية

في النصف الثاني من ثمانينيات القرن العشرين بدا واضحاً أننا أمام نظام سياسي واقتصادي في حاجة ماسة إلى إصلاح، وإن ثار أكثر من سؤال في هذا الخصوص من قبيل: من يبادر بالدعوة إلى الإصلاح؟ وما هي المؤسسات التي يناقش فيها هذا الإصلاح؟ ومن أين تبدأ الإصلاحات؟ وما هي القوى المؤيدة لهذا الإصلاح، وتلك المعادية له أو المتحفظة عليه؟

لقد كانت الفكرة التي استصوبتها عدة مراكز للقرار داخل مؤسسة الرئاسة وحكومات النصف الأول من الثمانينيات، هي أن أسهل أنواع الإصلاحات

---

(٥٩) الرئيس هواري بومدين من أبناء المنطقة الشرقية، لكن تجربته السياسية ـ العسكرية تكوّنت أساساً في الغرب الجزائري، بالولاية الخامسة التاريخية. فقد تعلّم تعليماً متوسطاً باللّغة العربية داخل المدرسة الأهلية في قسنطينة بعد دراسة ابتدائية تمّت باللغة الفرنسية في مدينة قالمة بالشرق الجزائري، ثم سجّل كطالب حرّ بالأزهر لبعض السنوات، مما حسّن كثيراً من لغته، وذلك قبل أن يلتحق بالثورة في شهورها الأولى بالولاية الخامسة بالغرب الجزائري. انظر: Ania Francos et Jean Pierre Séréni, *Un Algérien nommé Boumediéne* (Paris: Stock, 1976).

وأقلها ضرراً، من الناحية السياسية، مجالها الاقتصاد الذي عادة ما يجمع بين الجزائريين، بعكس المجالات الثقافية، وحتى السياسية.

ومع ذلك، كانت ثمة وجهات نظر أخرى داخل الدوائر الرسمية، كما كانت ثمة ازدواجية في عملها. فمقابل حكومة عبد الحميد براهيمي المكلفة نظرياً بوضع الإطار القانوني والتنظيمي الجديد للإصلاح والانطلاق في تطبيقه، كانت هناك لجان عمل برئاسة الجمهورية تحت إشراف الأمين العام للرئاسة مولود حمروش تقوم بالدور نفسه في تداخل واضح، بل وصراع مع الحكومة. ومثل هذا الصراع لا يمكن فهمه إلا في ضوء التعرّف على شخصية الشاذلي بن جديد[٦٠]، وتأمل التغيّر في أسلوب عمله بين عهدته الأولى (٢/١٩٧٩ ـ ١/ ١٩٨٤) والثانية (١/ ١٩٨٤ ـ ١/ ١٩٩١) من كثرة التشاور والإصغاء التي كانت تجعل قراراته في الغالب متوازنة، إلى الانقطاع عن وزرائه الرئيسيين والحزب والقاعدة الاجتماعية، والاستسلام بشكل شبه حصري للحاشية المباشرة، مما أفقد قراراته عنصر التوازن.

والنقطة الجديرة بالاعتبار هي أنه سواء في الصراعات الخطيرة بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة، أو بين الأفراد داخل المؤسستين التي تؤكدها شهادات عدة[٦١]، كانت ثمة مراحل توقف وهدوء مؤقت يعقبها انطلاق جديد.

---

(٦٠) هذا ما يقوله رئيس الوزراء عبد الحميد براهيمي، وهو يقارن بين الرئيسين هواري بومدين والشاذلي بن جديد، فحسبه كانت فترة بومدين تتّصف بالسلطة الفردية وتقديس الذات. كانت لبومدين رؤية واضحة للسلطة، وهو لم يكن يهتم إلا بالوجوه الأساسية للنشاط الحكومي، وكان يترك لوزرائه حريتهم الكاملة في التصوّر والعمل، ولم يكن يتدخل أبداً في تفاصيل التسيير اليومي لوزاراتهم. وكان يستند إلى الجيش وشتى مصالح الأمن لتوطيد سلطته، متحاشياً إشراكها في قراراته، ومبعداً إياها عن النشاطات السياسية الرئيسية. لقد كان بومدين يتخذ مواقف للتاريخ. فعلى الصعيد الداخلي كان طموحه هو أن يعتبره التاريخ قائداً عظيماً جداً، إن لم يكن أعظم قيادي عرفته الجزائر. وعلى الصعيد الدولي كان يتمنى أن يفرض نفسه كزعيم لا جدال فيه للعالم الثالث.

أمّا الشاذلي بن جديد، فكان ذا شخصية مختلفة تماماً، إذ لم يكن صاحب أيديولوجيا، كما لم يكن واضع استراتيجيات، وبالتالي لم يكن له طموح خاص تجاه بلده، ولا من باب أولى حيال باقي العالم. كان يبدو بالأحرى إنساناً بسيطاً ومسترخياً ومنشغلاً بالقضايا اليومية لبلده الذي كان يريد تحسين وضعه الاقتصادي والاجتماعي. لكن لما كان براغماتياً ومهتماً بما هو ملموس، لم يكن لديه طموح لتسوية كل مشاكل الجزائر، كما كان يحلم بومدين، ولا رؤية كليّة ومتماسكة لمتطلبات التنمية، بل بالأحرى رؤى مبتورة وجزئية.

(٦١) انظر شهادة إسماعيل قومزيان، وزير التجارة، ضمن طاقم حكومة مولود حمروش عن كيفية التحاقه بمجموعة الإصلاحات برئاسة الجمهورية في بداية ١٩٨٧، حيث يذكر: إنه منذ عدة سنوات، وبمناسبة الندوات الوطنية للتنمية، انتقد مسيّرو المؤسسات الكثير من الأساليب الإجرائية البيروقراطية، مطالبين باستقلالية أكثر في التسيير. من جهة أخرى، فإن تدهور أسعار النفط في ١٩٨٦ أثّر سلباً في استقرار =

فقد تمكّنت مجموعة حمروش من كسب جزء من الرهان بعد تبني نتائج عمل مجموعات الإصلاح كبرنامج للحكومة في سنة ١٩٨٩ برئاسة حمروش نفسه، وإبعاد حكومة قاصدي مرباح بسرعة بعد اتهامها بالتباطؤ في إنجاز الإصلاحات.

وبالإضافة إلى التجاذب من حول البعد الاقتصادي للإصلاح، كان ثمة تجاذب حول الميثاق الوطني فجر إلى العلن الصراع بين الحزب بمنظماته الجماهيرية المحافظة، والكثير من مراكز القرار، كالرئاسة وبعض الأجهزة الأمنية والقوى الإصلاحية، بما فيها تلك داخل الحزب نفسه، فهو الصراع الذي كان قد بدأ في عام ١٩٨٦. فلقد كان قرار القيام بقراءة ثانية لإثراء الميثاق الوطني الذي تمت المصادقة عليه في سنة ١٩٧٦ الشرارة التي أظهرت أحد الصراعات التي كانت خافية على الرأي العام. ذلك أن الميثاق الوطني كان هو المرجع الفكري للتجربة السياسية والاقتصادية، وكان الاستشهاد به في وجه الإصلاحيين قد تحول إلى روتين يومي يقوم به المدافعون عنه، بحجة الوفاء للعهد والدفاع عن مكاسب الثورة والجماهير الشعبية. لذلك أجهض إثراء الميثاق من قبل القوى السياسية المتحكمة في الحزب ومنظماته الجماهيرية الموصوفة بالمحافظة التي كسبت معركة رمزية مهمة ضد الإصلاحيين، وقد اقتنعوا أنه سيكون من الصعب، بل من المستحيل القيام بالإصلاحات والدعوة إليها من داخل النظام وأجهزته.

كذلك وقع تجاذب منبعه محاولة مراكز قرار إصلاحية الانفتاح على المجتمع وبعض نخبه، فكان التفكير في إصدار قانون جديد يسمح بتجنيد بعض القوى التي يمكن أن تكون ركيزة لفرض إصلاحات على النظام السياسي من خارجه، بعد تعثر محاولة تطوير الإطار الفكري ممثلاً في محاولة تعديل الميثاق الوطني. في هذا الإطار، تم التركيز على الفئات الوسطى الحضرية المفرنسة والمنتشرة داخل الفضاء الإعلامي، كما حدث مع أسبوعية «*Algerie-Actualité*»، ومع بعض نشطاء حقوق الإنسان، لحثهم على تنظيم صفوفهم، وتكوين جمعيات لحقوق الإنسان. وبينما كان الإصلاحيون يعتقدون أن اللجوء إلى المخزون التاريخي لحرب

= البلد، مما كان يفترض معه تسريع الإصلاحات. وفي الرئاسة، كانت القناعة راسخةً بأنه لا بد من إشراك المسيّرين والموظفين والنقابيين والقضاة في عملية الإصلاحات. لهذا الغرض نفسه، تمّ تكوين مجموعات عمل «تقنيّة» لتلك المتعلقة بالتفكير في نسق التخطيط. وقيل بطريقة واضحة إن أعضاء هذه المجموعات، بسبب تأهيلهم الشخصي، غير ملزمين أمام أية مؤسسة باستثناء الرئاسة، ممّا كان يعني أن وزراء القطاعات التي تعمل فيها تلك المجموعات لا بد من أن يتمّ الالتفاف عليهم. انظر: Smail Goumeziane, *Fils de novembre: témoignage pour le cinquantenaire du 1er novembre 1954* (Alger: EDIF, 2004), p. 193.

التحرير، لتجنيد أبناء الشهداء وحثّهم على تكوين جمعيات، لن يواجه معارضة من قبل رفاق الآباء على رأس السلطة، فإن قانون الجمعيات الجديد الرقم ٨٧ ـ ١١ لعام ١٩٨٧ **أولاً** لم يلبِّ مطالب المجتمع ذات الصلة، **وثانياً** وجد معارضة قوية في التطبيق من قبل المعارضين للإصلاحات. وهو المآل نفسه الذي آلت إليه الإصلاحات الداخلية المتواضعة لجبهة التحرير، على غرار قرار ترشيح ثلاثة مرشحين بدل اثنين للتنافس على المناصب الحزبية، وتلك الإصلاحات المقدمة إلى المواطنين بمناسبة الانتخابات المحلية والتشريعية[٦٢].

وعلى هذا النحو، بدا أن محاولات الإصلاح، زيادة على وصولها المتأخر، لم تفلت من عيوب النظام نفسه وخصائصه من حيث إخراجها وتصوّرها. فقد بدت هذه الإصلاحات على شكل صراع داخلي[٦٣] تجند فيه المؤسسات ضد بعضها البعض، وتتخذ شكل تصفية الحسابات الشخصية سراً، فلم يبادر أي مركز قرار، سواء كان فرداً أم مؤسسة، إلى تبني هذه الإصلاحات والدفاع عنها علناً، باستثناء ما كان ينشر في بعض وسائل الإعلام كأسبوعية «*Algerie-Actualité*»، وكان يبتعد جزئياً عن اللغة السياسية والإعلامية الرسمية.

مقابل المأزق الذي وصلت إليه سياسة الإصلاحات الرسمية بكل ما أحاط بها من صراعات، كان المشهد السياسي والاجتماعي شديد الحراك. فقد تدهورت أسعار النفط، المصدر الرئيسي للدخل، بسرعة ابتداء من سنة ١٩٨٦، وتحولت احتجاجات الحركات الاجتماعية بخصائصها الجديدة إلى تقليد يومي في المدن الكبرى، لتندلع شرارة العنف السياسي المسلح تحت قيادة مصطفى بوعلي[٦٤] ومجموعة من الوجوه التي قادت لسنوات الحركات الإسلامية المسلحة بمسمياتها المختلفة.

---

(٦٢) انتخابات شباط/فبراير ـ آذار/مارس ١٩٨٧ كانت أول فرصة اقترحت فيها جبهة التحرير ثلاثة مرشحين للمقعد بدل اثنين، كما جرت العادة.

(٦٣) من الوجوه السياسية التي ارتبط اسمها بهذا الصراع، نجد في خانة الإصلاحيين مولود حمروش، الأمين العام للرئاسة، والهادي لخضيري، المدير العام للأمن الوطني السابق، ووزير الداخلية أثناء أحداث ١٩٨٨، ممّا قوّى من صلاحيات جهاز الأمن على حساب الأجهزة الأخرى، مثل مخابرات الجيش، التي أبعد المسؤول الأول عنها مباشرة بعد الأحداث (لكحل عياط). في الطرف المقابل، أصبح مسؤول الأمانة الدائمة لحزب جبهة التحرير محمد الشريف مساعدية أول ضحية سياسية لأحداث ١٩٨٨ بوصفه زعيماً للمحافظين.

(٦٤) كان مصطفى بوعلي قد نظم مع مجموعة من الإسلاميين المسلحين هجوماً على ثكنة للشرطة بالقرب من مدينة البليدة في آب/أغسطس ١٩٨٥ لتقضي الشرطة على أغلبية أعضاء المجموعة في تشرين الأول/أكتوبر في السنة نفسها ثم تقضي على بوعلي في ٢ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧.

وأصبح السؤال المهم المطروح على «أصحاب القرار» (Les Dicideurs) ، كما شاع إعلامياً في مواجهة تجارب الإصلاح الفاشلة والمحدودة، هو التالي: هل ما زال النظام السياسي الجزائري قابلاً للإصلاح من الداخل وبالاعتماد على الأدوات والمؤسسات السياسية الرسمية؟ أم أن الأمر بات يتطلب تدخل قوى من خارج النظام السياسي ولو باستعمال جزئي للعنف، علماً بأن عام ١٩٨٨ تزامن مع نهاية عهدة الرئيس بن جديد الثانية ومبادرته بتنصيب لجنة وطنية[٦٥]، لتحضير مؤتمر الحزب صاحب الحق في ترشيح أمينه العام لرئاسة الجمهورية؟.

الإجابة عن هذا السؤال المهم حول مدى قابلية النظام السياسي الجزائري للإصلاح لم تدم طويلاً، فقد عرفت الجزائر صيفاً[٦٦] غريباً كان من سماته الرئيسية غياب تام لرئيس الجمهورية عن الساحة الإعلامية ـ السياسية التي سيطر عليها الكثير من الشائعات، كان من بينها تلك التي تحدثت عن تورط أحد أبنائه في اختلاس. كما عرف الصيف نفسه اضطراباً في توزيع المواد الغذائية قيل إنه منظّم ومقصود. أما ما لم يكن متوقعاً بالمرة، فكان هو أن بن جديد قام في ١٩ أيلول/ سبتمبر، وفي خطاب له، بمهاجمة الكل تقريباً، وعلى رأسهم الحزب والبيروقراطية، متهماً الاثنين بعرقلة الإصلاحات، وحثّ المواطنين على التدخل والتعبير عن رأيهم[٦٧].

كذلك لم يكن عام ١٩٨٨ عاماً عادياً في محيط الجزائر الدولي والمحلي. مغاربياً، أعيدت في ذلك العام العلاقات الدبلوماسية بين المغرب والجزائر بعد وساطة مثمرة للملك فهد بن عبد العزيز، وفتحت الحدود البرية بين البلدين ليتم اجتماع القادة المغاربيين في الجزائر[٦٨]، تمهيداً للقاء مراكش الذي أعلن فيه اتحاد المغرب العربي بين الدول الخمس (الجزائر والمغرب وتونس وليبيا وموريتانيا).

---

(٦٥) من المفارقات أن رئيس لجنة تحضير المؤتمر كان مسؤول الأمانة العام محمد شريف مساعدية، وهو زعيم المحافظين، أما نائب رئيس اللجنة فكان الهادي لخضيري، أحد الوجوه الإصلاحية.

(٦٦) لم يكن الصيف موسماً هادئاً من الناحية التاريخية في الجزائر، فقد احتلت الجزائر في صيف ١٨٣٠، واستقلّت في صيف ١٩٦٢، وعرفت أكبر أزمة سياسية بعد الاستقلال في الصيف، وحصل انقلاب ١٩٦٥ في الصيف، وانطلق إضراب الجبهة الإسلامية للإنقاذ في صيف ١٩٩٩، واغتيل محمد بوضياف في صيف ١٩٩٢... إلخ.

(٦٧) قارن الرئيس الأوضاع في الجزائر بمصر في خطابه ليقول إن المواطنين المصريين تحركوا بمجرد الزيادة في سعر اللحم، في حين إن الشعب غائب في الجزائر.

(٦٨) ما سمّي بلقاء زرالدة، وهو مقر إقامة الرئيس في حزيران/ يونيو ١٩٨٨ الذي جاء بعده لقاء مراكش في المغرب والإعلان عن الاتحاد المغاربي في شباط/ فبراير ١٩٨٩.

كذلك تم اقتراح دستور دولة الوحدة بين ليبيا والجزائر، ثم أجهضه زلزال تشرين الأول/ أكتوبر بعد استبعاد التيارات والشخصيات التي كان المشروع يحسب عليها داخل جبهة التحرير.

ورغم أن الرئيس الفرنسي ميتران لم يلتق الرئيس بن جديد إلا في ثلاث زيارات رسمية(٦٩)، فقد تردّدت شائعات عن تأثير كبير للرئيس الفرنسي في توجيه الأحداث في الجزائر من خلال علاقته الخاصة المباشرة مع الرئيس الشاذلي أو عن طريق ما يسمّيه البعض بممثلي «حزب فرنسا في السلطة» لإقناعه بالحدّ من تأثير جبهة التحرير في صنع القرار. وأشير بالذات في هذا السياق إلى زيارات طويلة كان يقوم بها مستشارو الرئيس الفرنسي، بعضها سبق أحداث ١٩٨٨(٧٠). كما أشير إلى الزيارات الكثيرة التي انطلق فيها الرئيس بعد عهدته الثانية(٧١)، ليس إلى فرنسا فقط، بل كذلك إلى بعض الدول المجاورة والعالم، التي قد تكون وراء إقناعه على سبيل المثال بالدور الذي بدأت زوجته تقوم به على الساحة السياسية والإعلامية، خلافاً لما ساد في الجزائر حتى تلك الفترة.

رغم التصعيد الخطير الذي ميز أحداث تشرين الأول/ أكتوبر(٧٢)، فإن الرئيس الشاذلي بن جديد والتيار الإصلاحي سرعان ما استعادا المبادرة في توجيه مجرى الأمور، لتظهر الأبعاد السياسية والقانونية لهذه الأحداث للأغلبية الساحقة من الجزائريين الذين تعاملوا خلال الأسبوع الأول مع ما حدث باعتباره «ثورة

---

(٦٩) زار الرئيس فرانسوا ميتران الجزائر عامي ١٩٨١ و١٩٨٤ ليقوم الرئيس بن جديد بزيارة إلى باريس كانت هي الأولى التي يقوم بها رئيس جزائري في ١٩٨٣.

(٧٠) هذا ما قاله عبد الحميد براهيمي رئيس الحكومة أثناء أحداث ١٩٨٨، وأحد ضحايا الأحداث في مرجعه المذكور سابقاً. براهيمي، **في أصل الأزمة الجزائرية، ١٩٥٨ - ١٩٩٩**، ص ٢٠٥، حيث ذكر أن الأحداث شكّلت منعطفاً ليس في اتجاه إرساء نظام ديمقراطي، كما جرى إفهام الناس، بل لإنقاذ النظام القائم وتحويل السلطة إلى صالح مفتعلي تلك الأحداث، وكلّهم قريبون من بعض الأوساط الفرنسية. بتعبير آخر، لقد اختارت عصبتا بلخير وحمروش، المحرضتان على الأحداث «التغيير» كوسيلة لا غنى عنها لإبقاء النظام وتوطيد مواقع كل منهما. . . والعصبتان تتمتعان بشكل ما بدعم فرنسا التي لا تضع إطلاقاً كل بيضها في سلة واحدة. لقد صفّق فرنسوا ميتران الذي كان آنذاك رئيساً للجمهورية ابتهاجاً بانهيار منظومة حزب جبهة التحرير الوطني، واعتقد أنه آن الأوان لـ «إرساء الديمقراطية» في معرض حديثه عن الأحداث في مجلس الوزراء المنعقد في ١٢ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٨، أي بعد يومين من عودة الهدوء إلى الجزائر.

(٧١) زيارات كثيرة أشار إليها محمد شريف مساعدية قبل وفاته كانت تدوم لبعض الوقت، وربما كانت وراء المواقف التي اتخذها بن جديد دون علم محيطه المباشر، منها خطابه المفاجئ في ١٩ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٨.

(٧٢) أُعلن رسمياً عن وفاة ١٦٩ مواطناً بعد مظاهرات ومصادمات واسعة النطاق مع قوات الأمن والجيش الذي استعمل سلاحه لأول مرة منذ الاستقلال بهذه الكثافة ضد المواطنين، كما أن ما ميّز الأحداث كان استعمال التعذيب بشكل واسع بعد إعلان حالة الحصار وحظر التجوّل في العاصمة وضواحيها.

خبز»، كما شاع في الكثير من العواصم العربية التي عرفت هي الأخرى أحداثاً مماثلة وقد عبّر عن ذلك رئيس الوزراء السابق عبد الحميد براهيمي بقوله ما نصه: «حين انفجرت المظاهرات في الخامس من تشرين الأول/أكتوبر، ألف الرئيس الشاذلي خلية أزمة من كل من محمد الشريف مساعدية مسؤول الأمانة الدائمة لجبهة التحرير، وعبد الحميد براهيمي الوزير الأول، والعربي بلخير مدير ديوان الرئيس، والهادي لخضيري وزير الداخلية، ومولود حمروش الأمين العام للرئاسة. في أول اجتماع لخلية الأزمة هذه انعقد في الخامس من تشرين الأول/أكتوبر (الساعة العاشرة صباحاً)، بعد ساعة فقط من بدء المظاهرات في مكتب رئيس الدولة، بدا الرئيس الشاذلي وبلخير ولخضيري وحمروش منشرحين جداً وباسمين، في حين كنت أنا ومساعدية غريبينْ عمّا يجري. وبعد تبادل المعلومات حول الوضع، دعانا الرئيس الشاذلي، المطمئن جداً، إلى الانكباب على العمل فوراً، وطلب منا أن نجتمع في مكتب بلخير (وهو تحديد غريب للمكان)، وانتهى إلى القول إنه إذا حدثت تجاوزات سوف يأمر الجيش بالتدخل[(٧٣)]».

«. . . خلال لقاءاتنا اليومية (نستخدم هنا تعبير «لقاءات» لأن الاجتماعات الحقيقية كانت تتم بمعزل عن مساعدية وعني، وتضم فقط مجموعة بلخير ومجموعة حمروش) بين العاشرة صباحاً ومنتصف الليل، وأحياناً بعد ذلك في مكتب بلخير. بين الخامس والعاشر من تشرين الأول/أكتوبر كان المشهد ذاته يتكرر، ففي الواقع لم يكن يتغير السيناريو في كل يوم صباحاً أو بعد الظهر أو في المساء: يترك بلخير مكتبه بعد دقائق من وصولنا، يتبعه لخضيري، ثم حمروش ومدين ومحمدي، من دون أن ينبسوا ببنت شفة. وكنا نبقى أنا ومساعدية وحدنا في مكتب بلخير المفترض أن يكون مكان الاجتماع. وبما أنهم لا يعودون، يطلب مني مساعدية أن نبحث عنهم. وفي كل مرة نجدهم مجتمعين في مكتب آخر. وما إن ننضم إليهم حتى يسود الصمت، ثم يعود بلخير إلى مكتبه، ويتبعه الآخرون، وهكذا دواليك. وحين تفاقم الوضع في ٩ و١٠ تشرين الأول/أكتوبر، ولا سيما في العاصمة، لم ننجح في تحديد مكان اجتماعهم. لا شك في أنهم كانوا يختلون في القصر الرئاسي، ومن الواضح أنهم يسعون إلى عزلنا أنا ومساعدية منذ اليوم الأول»[(٧٤)].

(٧٣) براهيمي، **في أصل الأزمة الجزائرية، ١٩٥٨ ـ ١٩٩٩**، ص ١٩٩.

(٧٤) المصدر نفسه، ص ٢٠٠.

«إن رئيس الجمهورية الذي بدا عليه الهزال الشديد والتعب والكثير من القلق.. عكس اليوم الأول عند اندلاع الأحداث[٧٥]، لم يجتمع إلا بجزء من المكتب السياسي لجبهة التحرير المبتور من نصف أعضائه تقريباً، بعد إضافة مدير ديوان الرئيس العربي بلخير، ووزير الداخلية الهادي لخضيري، اللذين لم يكونا عضوين في هذه الهيئة السياسية العليا[٧٦]. اجتماع تقرر بعده أن يتوجه الرئيس بخطاب إلى الشعب يعلن فيه عن قرارات سياسية مهمة، كان من بينها الإعلان عن دستور جديد وفتح المجال السياسي والإعلامي. إن اجتماعات المكتب السياسي هي التي استمع فيها الرئيس والأمين العام للحزب إلى انتقادات لاذعة طلب فيها منه تقديم استقالته، باعتباره مسؤولاً عمّا يحدث من قبل أحد أعضاء المكتب السياسي»[٧٧]، وهو الرجل نفسه الذي ما زال يدافع حتى الآن، وبعد ربع قرن من الأحداث، عن طابعها العفوي، خلاف الكثير من التحليلات.

لكن الشاذلي بن جديد رفض الاقتراح السابق، بالطبع، وقدم ترشيحه للعهدة الثالثة مباشرة بعد الأحداث، رغم تكراره أكثر من مرة إنه لم يكن طالباً للسلطة، مردّداً أمام إطارات الأمة كلمات أغنية مشهورة للسيدة أم كلثوم... أعطني حريتي أطلق يدي[٧٨]. وبعد تعديل دستوري فوري في ٣ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٨ تم بموجبه منح صلاحيات لرئيس الحكومة في تعيين وزرائه ومسؤوليات أوسع للبرلمان في مراقبة عمل الحكومة، وضع دستور جديد في ٣٦ صفحة في شباط/فبراير ١٩٨٩، أكدت سرعة إنجازه الشكوك في أن الأمور كانت معدة سلفاً لتأخذ هذا المنحى، وهذا السيناريو الذي أخرجت به.

إن ما لم يتم التطرق إليه خلال هذا التحليل، رغم أهميته في فهم ما تلا الأحداث من تطورات سياسية، هو البروز القوي للتيار الإسلامي الذي ظهر كقوة جماهيرية واسعة الانتشار. «بعد اندلاع هذه الأحداث بأيام، كانت المعلومات المتجمّعة بصورة متقطعة عن الأحداث في مقر الرئاسة موجبة للعبرة، ففي

---

(٧٥) المصدر نفسه، ص ٢٠١.

(٧٦) الجنرال رشيد بن يلس، وزير النقل الأسبق وعضو المكتب السياسي لجبهة التحرير.

(٧٧) وزير الدفاع خالد نزار الذي عمل لفترة طويلة من حياته العسكرية مع العقيد الشاذلي بن جديد، قائد الناحية العسكرية الثانية في وهران يودع شهادته في: Nezzar, *Algérie: Echec à une régression programmée*, p. 120.

(٧٨) لقد اختير الشاذلي تحت ضغط موت بومدين المفاجئ... لكنه في الواقع لم يكن يريد السلطة، ممّا دفع بعض الأصدقاء إلى التوسط، وبعضهم كانت تحركه مصالحه الشخصية، لإقناعه بقبول منصب.

السادس من تشرين الأول/أكتوبر، اليوم الثاني للأحداث، اتفق بلخير ولخضيري على الاتصال بعباسي مدني وعلي بلحاج بواسطة العقيد محمد بتشين، المسؤول عن الأمن العسكري، للطلب إليهما تنظيم مظاهرات واحتلال الشوارع لتغيير اتجاه الأحداث ومجراها. وفي يوم الجمعة ٧ تشرين الأول/أكتوبر نظم الإسلاميون مظاهرات بعد صلاة الجمعة، وبعد الظهر بقليل، وفي الثامن من تشرين الأول/أكتوبر أطلق الجيش النار على المتظاهرين»(٧٩).

الشهادة نفسها يؤكدها الجنرال خالد نزار، ولو بأسلوب أقل مباشرة، وهو يتساءل: «ما الذي يجمع بين الرئيس الشاذلي بن جديد ورئيس حزبه وصهره عبد الحميد مهري ومولود حمروش، رئيس الحكومة المقبل، وقيادات الجبهة الإسلامية، في ما بعد، عباسي مدني وعلي بلحاج؟». تساؤل يقول إنه طرحه على نفسه عندما طلب منه مولود حمروش، الأمين العام للرئاسة، أن يطلع على مشروع الدستور الجديد قبل تقديمه إلى الاستفتاء، وعندما دعا نزار حمروش إلى أن يطلب من الشاذلي بن جديد ألا يترشح لعهدة ثالثة، رد حمروش: «لم أكلم الرئيس لأننا في عهد التعددية، وكل إنسان حر في الترشح». فعلق بقوله: «هذا الرد نبهني فجأة أن سرعة تقديم وثيقة الإصلاح التي اقترحت بعد الأحداث مباشرة تؤكد أن تحريرها كان سابقاً على أحداث أكتوبر ١٩٨٨، فوثيقة معقدة ومهمة مثل هذه لا يمكن إلا أن تكون محضّرة من قبل»(٨٠).

تلك الشهادات كافة تؤكد أن الرئيس وبعض المقرّبين منه، كالأمين العام للرئاسة، ومدير مكتبه، والمكلف بالأمن العسكري، ممن سيسمون بعد ذلك بالإصلاحيين، كانوا هم أصحاب القرار السياسي خلال هذه المرحلة، وذلك مع اعتمادهم على قوى سياسية من خارج النظام، كما كان الحال بالنسبة إلى الحركة الإسلامية، وحتى الحركة الأمازيغية التي سمح لها، بل شجعت على عقد مؤتمرها التأسيسي للتحول إلى حزب سياسي قبل المصادقة على دستور ١٩٨٩(٨١) نفسه، علماً بأن هذا الدستور تكلم على «جمعيات سياسية»، وليس عن أحزاب، خوفاً من رد فعل القوى المعادية للتعددية، خاصة أن فكرة الاعتراف بالتعددية

---

(٧٩) براهيمي، **في أصل الأزمة الجزائرية، ١٩٥٨ ـ ١٩٩٩**، ص ٢٠٣.

(٨٠) Nezzar, Ibid., pp. 138-139.

(٨١) تم الإعلان عن تأسيس التجمّع من أجل الثقافة والديمقراطية في ١٥ شباط/فبراير ١٩٨٩، أي قبل أسبوع من المصادقة على الدستور الجديد.

الحزبية لم تكن سائدة ومقبولة من الجميع، كما لم تكن مطلباً سياسياً واضحاً أثناء أحداث تشرين الأول/أكتوبر التي كانت ذات مطالب اقتصادية واجتماعية غير محدّدة المعالم ومبهمة[٨٢].

فجأة توقف ما سمّي بأحداث تشرين الأول/أكتوبر بمجرد إعلان الرئيس الشاذلي بن جديد في العاشر من الشهر نفسه عن إصلاحات سياسية، بعد أن أدت هذه الأحداث بعض وظائفها المطلوبة منها، كإبعاد شخصيات معينة عن السلطة على غرار محمد الشريف مساعدية، مسؤول الحزب، ورئيس الوزراء عبد الحميد براهيمي، والإعلان عن الدستور الجديد الذي يعترف بالتعددية السياسية والإعلامية والنقابية، مما أدى حتماً إلى إضعاف كبير لجبهة التحرير التي كان مطلوباً منها، رغم ذلك، أن تقوم بآخر وظيفة مهمة لها ضمن هذا الإطار الدستوري والقانوني، أي ترشيح أمينها العام لرئاسة الجمهورية لعهدة ثالثة، وهو ما تم فعلاً بعد مؤتمر للحزب، وذلك مع ملاحظة ضعف نسبة المشاركة في الانتخابات الرئاسية، بل وضعف نسبة الأصوات التي حصل عليها المرشح الوحيد الشاذلي بن جديد[٨٣]، كونها لم تتجاوز ٢٠ بالمئة من أصوات المشاركين في الاقتراع. وكان ذلك تعبيراً عن أن تلك الانتخابات لم تزد من شرعية الأوضاع القائمة، من منطلق أن الغالبية الساحقة من الجزائريين كانوا يتطلعون إلى تغييرات نوعية أعمق من تلك التغييرات الشكلية التي حافظ النظام من خلالها على نفسه، رغم أهمية الإطار الدستوري الجديد.

٢ ـ توقيف المسار الانتخابي

كنا قد تعرّفنا على السؤال الذي طرحته القوى الإصلاحية الجزائرية ابتداء من النصف الثاني للثمانينيات من القرن العشرين حول مدى إمكانية إصلاح النظام السياسي من الداخل، كما تعرّفنا على الإجابات التي قدمت عنه. في المقابل، كان هناك سؤال آخر طرحه بعض التيارات الإسلامية الجذرية، وهو

---

(٨٢) ذكر خالد نزار في شهادته، ص ١٢٢، أن الرئيس الشاذلي بن جديد كلّمه في مكتبه بمناسبة اجتماع للجنة المركزية قبل فترة من أحداث تشرين الأول/أكتوبر، وفي حضور ضباط من الجيش، عن أنه يفكر في تكوين حزبين سياسيين. . وأن محمد شريف، مساعده الوحيد الذي كان على علم بالموضوع، وافق على هذه الفكرة بعد أن أخبره بها.

(٨٣) تمّت الانتخابات التي كان الشاذلي المرشح الوحيد لها يوم ٢٢/ ١٢/ ١٩٨٨، قبل المصادقة على الدستور التعدّدي.

التالي: هل حان وقت الانقضاض السريع على السلطة في الجزائر؟

إن أحد أهم تداعيات أحداث تشرين الأول/ أكتوبر غير المتوقعة، تلك المكانة التي احتلها الإسلام السياسي على الخريطة الجديدة التي ظهرت كنتيجة للتعددية. كما كان من تداعياتها غير المتوقعة دخول المواطنين، خاصة الشباب منهم، إلى ساحة الصراع السياسي بكثافة كبيرة كفاعلين في إطار الحركات الاجتماعية التي تمكّنت التيارات الإسلامية الجذرية من توظيفها لصالحها بخلاف التيارات والأحزاب السياسية الأخرى بما فيها الإخوانية منها(٨٤).

لقد أحدث الأسبوع الأول من تشرين الأول/ أكتوبر نقلة نوعية في تفكير الكثير من القيادات الإسلامية الجذرية ـ السلفية منها على وجه التحديد ـ وسلوكها، فقد كانت حتى تلك الفترة لا تؤمن بالعمل السياسي الجماهيري وأدواته الكلاسيكية المعروفة. ومن جانبها، فإن الكثير من النخب السياسية والفكرية المتحكّمة في زمام الأمور كانت تعتبر أن قيادات التيار الإسلامي الجذري، بخطابها الديني ولغتها السلفية ولباسها التقليدي. . . إلخ، لا تملك المؤهلات والمعرفة الكافية التي تسمح لها بأن تكون منافساً قوياً لها على الساحة السياسية، حتى وإن بدت عليها علامات القوة مؤقتاً. وهي نظرة ليست بعيدة عن تلك التي كانت سائدة لدى الإدارة الفرنسية حيال النخب التقليدية والدينية، وقد شجعت بعض مراكز القرار، ولا سيما في الرئاسة، على التهوين من قوة التيار الإسلامي الجذري، بل ومحاولة استعماله في مجال إصلاح النظام السياسي ومواجهة المنافسين داخل السلطة وخارجها، الأمر الذي سرعان ما تبيّن خطره.

لقد استغل التيار الإسلامي الذي اعترف له بالإطار الحزبي، ممثلاً في الجبهة الإسلامية للإنقاذ، أول فرصة انتخابات تعددية محلية لحصاد أغلبية واضحة، والسيطرة من خلالها على تسيير المدن الكبرى ومراكز القرار فيها. ومثل هذا الإنجاز، ما لبث أن فتح الشهية للمطالبة بانتخابات تشريعية ورئاسية مبكرة، دعمتها قيادة الجبهة الإسلامية باللجوء إلى تجنيد الشارع الذي اكتشفت قوة تأثيره السحري أمام سلطة سياسية متخبطة وفاقدة الكثير من مصادر الشرعية.

وفي خضمّ هذه الأحداث المتسارعة، أطيح بحكومة مولود حمروش، وتخلى

---

(٨٤) تميّز التيار الإخواني في الجزائر، وما زال، بعدة خصائص، من بينها سيطرة الفئات الوسطى عليه، والطبيعة الاندماجية التي عبّر عنها، والتي لاقت قبولاً من النظام السياسي، مما جعله بعيداً عن الحركات الاجتماعية الشعبية بخصائصها الجذرية.

بن جديد، في أول مواجهة له مع التيار الإسلامي بمناسبة إضراب حزيران/ يونيو ١٩٩١، عن شريكه في الإصلاح وأحد الفاعلين الرئيسيين على مستوى اتخاذ القرار، سواء عندما كان على رأس الأمانة العامة للرئاسة أو عندما ترأس الحكومة في ما بعد. ولقد ترتب على هذا الإضراب تأجيل الانتخابات التشريعية والإعلان عن حالة طوارئ واعتقال قيادة الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وهي تطورات كانت نتيجتها المنطقية استقالة بن جديد والإعلان عن تكوين مجلس أعلى للدولة بعد إلغاء نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية. هذه الاستقالة/ الإقالة هي التي أبعدت «الرئيس الإصلاحي»، وقضت عملياً على وحدة أهم مركز قرار سياسي: رئاسة الجمهورية. كما سبق إبعاد حزب جبهة التحرير من حلبة الصراع السياسي المباشر، كغطاء لصنع القرار، بعد الإعلان عن التعددية السياسية.

هكذا يقدم مطلع التسعينيات، بما عرفه من قرارات مهمة، فرصة ثانية للحديث عن مراكز أخرى فاعلة للقرار داخل النظام السياسي الجزائري، بعد ظهور القيادة الجماعية على رأس السلطة في رئاسة الجمهورية. وسوف تكون الحكومة أول مركز نحاول التعرّف على دوره الجديد في صناعة القرار واتخاذه في ظل التعددية السياسية والإطار الدستوري الجديد.

تلت ذلك دراسة الجيش كمركز ثانٍ للقرار بعد إلغاء نتائج الدور الأول للانتخابات التشريعية. وسيتم ذلك بالاعتماد على شهادات مكتوبة لفاعلين سياسيين رئيسيين[٨٥]. أما نهاية التسعينيات من القرن العشرين، بما واكبها من سلسلة التغييرات القانونية، التي بادر إلى فرضها الرئيس بوتفليقة على مؤسسة سوناطراك النفطية، وما صاحبها من صراعات خفية داخلية وخارجية، فإنها تهيىء فرصة ثالثة لتحليل التفاعلات السياسية الخاصة بعملية صنع القرار.

أ ـ دور الحكومة في إطار النظام السياسي التعدّدي

استهلكت الجزائر خلال العشرية التي انطلقت، بعد توقيف المسار الانتخابي في بداية عام ١٩٩٢، عشرة رؤساء للحكومة، بمعدل رئيس حكومة في كل سنة، بل إن هناك من لم يتمكن من الاحتفال حتى بسنته الأولى على رأس الحكومة. وهكذا عرفت السلطة التنفيذية عدم الاستقرار في الوقت الذي نالت فيه

(٨٥) الأغلبية الساحقة من الشهادات كانت باللّغة الفرنسية، مما استدعى القيام بترجمات يتحمل الباحث وحده مسؤولية دقّتها.

صلاحيات دستورية أوسع بالمقارنة بما كان عليه الوضع قبل الإعلان عن التعدّدية.

فهل مكّن هذا الإطار القانوني المقرون باضطراب مركز القرار على مستوى رئاسة الحكومة من التحول إلى مركز قرار فعّال؟

إن علماء الاجتماع المتخصّصين في ميدان العمل والتنظيم يذكرون دائماً أن أول قرار يتخذه رب العمل عند تكوين مؤسسته هو الذي يقرر طبيعة علاقات العمل في مصنعه وإنتاجيته والكثير من الأمور الأخرى ذات الصلة، قاصدين بأول قرار أسلوب توظيف العمال والإطارات قبل انطلاق العمل. فإذا تمثلنا هذه القاعدة السوسيولوجية سنجد أن رئيس الحكومة في الجزائر بعد التعدّدية لم يتمكن دائماً من أن يكون صاحب القرار، لا الأول ولا الوحيد، في تعيين أعضاء حكومته، رغم ما نصّ عليه الدستور بوضوح في مواده من ٧٩ إلى ٨٤ المنظّمة لصلاحيات السلطة التنفيذية، إذ تشير المادة ٧٩ إلى أن رئيس الحكومة يقدم أعضاء حكومته الذين اختارهم إلى رئيس الجمهورية الذي يعيّنهم، ويضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء.

وتشير المادة ٨٠ إلى ما يلي: يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن لرئيس الحكومة أن يكيّف برنامجه في ضوء هذه المناقشة. ويقدم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامجه إلى مجلس الأمة. ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة.

كما تشير المادة ٨١ إلى ما يلي: يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه. ويعيّن رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة حسب الكيفيات نفسها.

وتشير المادة ٨٢ إلى أنه إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوباً. وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

وتشير المادة ٨٣ إلى ما يلي: ينفّذ رئيس الحكومة وينسّق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

وكذلك تشير المادة ٨٤ إلى أن على الحكومة أن تقدم سنوياً إلى المجلس

الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، وتعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد ١٣٥ و١٣٦ و١٣٧. ولرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته. وفي هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة ١٢٩، كما يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة.

لم تنطلق هذه التجربة السياسية الجديدة المتعلقة بمنصب رئيس الحكومة وصلاحياته من فراغ، فقد عرفت الجزائر منصب رئيس الوزراء المستقلّ عن رئيس الدولة بعد وفاة الرئيس هواري بومدين وتعيين الرئيس الشاذلي بن جديد للعقيد محمد بن أحمد عبد الغني، عضو مجلس الثورة السابق، وزيراً أول بصلاحيات محدودة لا تتجاوز التنسيق الحكومي بين مختلف الوزارات. وهي المهام نفسها التي تولاها عبد الحميد براهيمي بعده لغاية التعديل الدستوري الذي تم في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٨، والذي عملت في ظله حكومة قاصدي مرباح القصيرة العمر.

فقد جرت العادة عند تعيين أعضاء الحكومة أن تؤخذ بعين الاعتبار عدة متغيّرات شخصية وسياسية وجهوية. فالحكومة لا بد من أن تراعي بعض التوازنات الجهوية في تركيبتها بين أبناء أهم المناطق في الجزائر ـ شرق وغرب ووسط ـ [٨٦] علماً بأن تلك التوازنات كانت تميل إلى صالح أبناء المنطقة الشرقية لغاية وصول الرئيس عبد العزيز بوتفليقة (١٩٩٩) الذي عَدَّل الوضع لصالح أبناء منطقة الغرب وولايته تلمسان تحديداً. كما أن الحكومة لا بد من أن تراعي في تشكيلها بين ذوي الخلفيتين السياسية والعسكرية، زيادة بالطبع على ما تقتضيه شروط احترام الثنائية اللغوية التي تميّز النخب، والتي تتمظهر في شكل وظيفي مؤسسي، فلا يمكن مثلاً للوزير «المعرّب» أن يحتل موقعاً في التصنيع والإدارة،

---

(٨٦) أبناء منطقة القبائل يحتلّون موقعاً سياسياً وثقافياً خاصاً ضمن منطقة الوسط، إذ يمثلون عادةً بطريقة خاصة من أبناء المنطقة أنفسهم. لكن أبناء الجنوب عادةً ما يكون تمثيلهم ضعيفاً. . . إلخ. لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة الجهوية وأبعادها السياسية، انظر: «الجيش والدولة،» في: عبد الناصر جابي، **الانتخابات: الدولة والمجتمع** (الجزائر: دار القصبة للنشر، ١٩٩٩)، الفصل الثالث، ص ٢٨ ـ ٣٥.

كما لا يمكن لغير المعرّب أن يحتل موقعاً في القطاعات التربوية والأيديولوجية، إلا كاستثناء، ولوقت محدود، علماً بأن الرئيس بوتفليقة حاول أن يعيد النظر في الكثير من هذه التوازنات الجهوية الثقافية واللغوية. وابتداء من عام ١٩٨٢، أضيف توازن آخر يتعلق بالنوع الاجتماعي، تحتل بموجبه بعض النساء وزارات ذات طابع اجتماعي على الأرجح.

ولقد ظلّ رئيس الجمهورية، في الغالب، صاحب قرار تعيين الوزراء خاصة في ما سمّي بوزارات السيادة، كالداخلية والخارجية والعدل والدفاع، حتى بعد الأخذ بالتعدّدية، أما رئيس الحكومة فكان يتولى اختيار الوزراء الآخرين، وهما معاً يحاولان قدر جهدهما احترام التوازنات المذكورة. ومع ذلك، فقد عرفت فترة التعدّدية بعض الطقوس الجديدة على شكل مشاورات واتصالات يباشرها رئيس الحكومة المعيّن قبل الإعلان عن طاقم حكومته، يتم بمقتضاها استقبال الشخص المقترح لبضع دقائق لإخباره بقرار التعيين الذي عادة ما يقبله أما إذا ما أقيل فهو لا يستقبل، بل هو يعلم، بإقالته كباقي المواطنين من الصحف ونشرة الثامنة للتلفزيون الرسمي التي تعدّ من أهم وسائل التبليغ السياسي. فهناك وزراء أقيلوا وهم في زيارات إلى الخارج في مهام رسمية، كما أن هناك وزراء عيّنوا دون علمهم أو أُخبروا قبل نشرة الثامنة بدقائق من قبل مدير مكتب الرئيس، خاصة خلال فترة الأحادية أو حتى من قبل الرئيس نفسه تليفونياً قبل الإعلان عن القرار رسمياً[٨٧]. وتفيد شهادات بعض ممثلي الأحزاب المشاركة في حكومات النصف الثاني من التسعينيات، خلال حكم الرئيس اليمين زروال، أن «المفاوضات» التفصيلية عادة ما كانت تتم بين معاوني الرئيس وممثلي الأحزاب من قيادات الصف الأول قبل أن يبتّ رئيس الجمهورية في الأمر عند استقباله رؤساء الأحزاب.

لكن على خلاف فترة حكم الرئيس اليمين زروال، فإن فترة الرئيس بوتفليقة عرفت تقليصاً كبيراً للتفاوض حتى مع رؤساء الأحزاب الذين كانوا يخبرون من قبل بالوزارت الممنوحة لأحزابهم، ليحددوا أسماء المرشحين لها،

---

(٨٧) من أطرف ما ذكر حول التعيينات الوزارية، ما قام به الرئيس بوتفليقة مع شخص كان في عيادة طبيب الأسنان، عندما باغته الرئيس بمكالمة هاتفية سأله فيها إن كان يمكن أن يعتمد عليه قائلاً: هل أنت معنا يا فلان؟.. بالطبع المكان لم يكن مساعداً على حديث أطول، فتوقّفت المكالمة ليجد الشخص نفسه ضمن طاقم الحكومة الذي أعلنت عنه نشرة الثامنة في التلفزيون الرسمي في اليوم ذاته.

ويرفعوها إلى رئيس الجمهورية. لقد استحوذ بوتفليقة على الكثير من صلاحيات رئيس الحكومة في تعيين أعضاء حكومته، حيث كانت تسلّم له قائمة بأسمائهم دون أدنى مشاورة، كما تؤكد ذلك شهادة رئيس الحكومة أحمد بن بيتور.

- **حكومات بوزيرين**

كان قاصدي مرباح، الرجل الذي عمل مديراً للمخابرات طوال فترة حكم هواري بومدين، صاحب الدور الكبير في اقتراح العقيد الشاذلي بن جديد رئيساً للجمهورية بعد موت الرئيس بومدين. لقد كانت حكومته (١١/ ١٩٨٢ ـ ٩/ ١٩٨٩) أول من جرّب الإطار القانوني الجديد، وحاول من جانبه تفسير هذا الإطار لصالحه للبقاء على رأس الحكومة. وقد حدث ذلك عندما طلب منه رئيس الجمهورية الاستقالة بحجة ضعف أداء الحكومة في تطبيق الإصلاحات، فقام مرباح بقراءة الدستور الجديد بمناسبة أزمة الاستقالة، معتبراً أن الدستور يمنح حق إقالة الحكومة لنواب المجلس الوطني، وليس لرئيس الجمهورية، وهي القراءة التي لم يوافقه عليها كثيرون من أعضاء حكومته الذين كان قد تعرّف عليهم عندما كان وزيراً سابقاً في أكثر من حكومة، ثم مديراً للمخابرات العسكرية لمدة طويلة.

وفي الاتجاه نفسه، بادرت حكومة مرباح إلى اقتراح الكثير من النصوص المؤطرة للمحيط القانوني التعدّدي، بما فيها الدستور الجديد وقانون الأحزاب، ومنح الاعتراف للجبهة الإسلامية للإنقاذ، تطبيقاً لإصلاحات بن جديد بعد أحداث عام ١٩٨٨. ولقد تلقت تلك الاصلاحات دفعة بعد تعيين مولود حمروش رئيساً للحكومة، ليكون أول من يشغل هذا المنصب دون أن يكون وزيراً قبل تعيينه. ولكن جديد مولود حمروش لم يتوقف عند هذا الحدّ، فقد جدد على مستوى طريقة تعيين أفراد طاقمه الحكومي، واحتفظ بعلاقات حسنة مع رئيس الجمهورية الذي قال عن حكومته في أول مجلس للوزراء: إنها أحسن حكومة جزائرية منذ الاستقلال[٨٨].

لقد كانت بصمات مولود حمروش على تشكيل طاقمه الحكومي واضحة جداً، فقد عيّن حمروش كل أعضاء مجموعة التفكير في الإصلاحات الذين اشتغلوا معه عندما كان أميناً عاماً للرئاسة منذ عام ١٩٨٦، ومثّلوا قبل دخولهم

(٨٨) شهادة أحد وزراء حكومة حمروش.

الوزارة حكومة ظلّ على مستوى الرئاسة اشتكى منها رؤساء الحكومات السابقون[٨٩]، لكن مولود حمروش تمكّن من فرض هذا الواقع الجديد حتى في مواجهة الأجهزة الأمنية التي رفض منحها حق التدخل وإبداء الرأي، كما كانت تفعل دائماً عند تعيين أعضاء الحكومة، وحتى تعيين من هم في مناصب أدنى.

ومع ذلك، ورغم ما ميّز مولود حمروش من فرض مجموعته التي اشتغلت معه في الرئاسة، وتجديده في هيكلة الحكومة نفسها، فإنه لم يتمكّن من رفض من فُرضوا عليه من الوزراء، خاصة على مستوى وزارة الخارجية التي منحت لسيد أحمد غزالي، ووزارة الدفاع التي كانت من نصيب الجنرال خالد نزار. كما قبل بتوازنات المنطق الجهوي في توزيع الحقائب الوزارية مثل غيره من رؤساء الحكومات. ولم يتمكّن من مواجهة من أسماهم بالعصب[٩٠] الأخرى في دواليب السلطة المختلفة، رغم تخلصه من بعضهم في أول تعديل يدخله على حكومته، ومن هؤلاء الهادي لخضيري، مدير الأمن الأسبق وصاحب الطموحات السياسية المنافسة، وشريف رحماني، على سبيل المثال.

على صعيد آخر، فإنه رغم ما قيل عن تجانس حكومة مولود حمروش، فإن الوزراء داخلها لم يكونوا دائماً بالصلاحيات نفسها والقدرة ذاتها على اتخاذ القرار. فقد كانت حلقة الحكومة في الواقع تتكوّن من مجموعتين مختلفتين: المجموعة **الأولى** قوامها المقرّبون المباشرون لـ «سي مولود»، كما يناديه أعضاؤها، وهي

---

(٨٩) انظر كيف يصف عبد الحميد براهيمي تدخل هذه المجموعة في صلاحيات رئيس الوزراء. . . في أصل الأزمة الجزائرية، انظر: المصدر نفسه، ص ١٧٦.

«منذ ولاية الرئيس الشاذلي الأولى كلّف الوزير الأول بمهمة إعداد قرارات مجلس الوزراء. ومنذ عام ١٩٨٧ ينظّم الوزير الأول لهذه الغاية مجالس وزارية يشارك فيها فقط وزراء معنيون بجدول الأعمال. وحين يتعلّق الأمر بملفات مهمة من مثل إعداد الخطة السنوية وقانون الموازنة أو سياسة الأجور. . . إلخ، يدعو الوزير الأول كل الوزراء وأمناء الدولة إلى نقاشها قبل أن تدرس في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الدولة، ومنذ سنة ١٩٨٦ يجدد حمروش بإرسال معاونيه إلى المجالس الوزارية لتمثيل رئاسة الجمهورية. وقد كان هذا التجديد يتيح لعصبة حمروش أن تحوّل مركز الوزراء إلى الرئاسة، وشيئاً فشيئاً، مستقوياً بثقة رئيس الدولة، بات الأمين العام للرئاسة الممرّ الإلزامي الذي تسوى فيه بسرية، وخلال اتصالات غير رسمية، ملفّات العديد من الوزارات خارج المجالس الوزارية، ومن وراء ظهر الوزير الأول. . . . يهدف هذا العمل إلى إعطاء رئيس الدولة انطباعاً بأنه محاط بـ «فريق» من المستشارين أصحاب الكفاءة العارفين بكل شيء والمبادرين دائماً إلى تسيير الملفات والمهتمين بإعطاء رئاسة الجمهورية دورها المركزي في القرارات التي تتخذها الحكومة. . . . إلى درجة أن يلجأ بعض المستشارين إلى لعبة صبيانية ويستمتعون بأن يحضروا قرارات غير متوقعة لمفاجأة الوزراء المعنيين وإثارتهم».

(٩٠) لمزيد من التفاصيل، انظر: الحوار المطول الذي أجرته أسبوعية ***La Nation*** المتوقفة عن الصدور والمقربة من الإصلاحيين مع مولود حمروش حول النظام السياسي الجزائري الذي عنونته الأسبوعية: «العصب، السلطة، والجيش» بتاريخ ٨ آب/ أغسطس ١٩٩٥.

مكوّنة من قدماء العاملين في ديوان الرئاسة ومجموعات الإصلاح، وعلى رأسهم وزير الداخلية محمد الصالح محمدي؛ وغازي حيدوسي، وزير الصناعة؛ ومحمد غريب، وزير العمل؛ وعبد القادر بن داود، وزير الفلاحة؛ وحتى إسماعيل قومزيان، وزير التجارة؛ وربما جزئياً محمد الصالح قنيفد، وزير التجهيز الذي التحق بالحكومة في أول تعديل لها في تموز/يوليو ١٩٩٠. أما باقي الوزراء، فقد شكّلوا المجموعة **الثانية**.

وكانت لوزراء الحلقة الأولى، أو الوزراء السياسيين، الذين كانوا يتمتعون بثقة رئيس الحكومة، علاقات متميّزة تبرز خاصة في الخلوات الليلية الخاصة التي كانت تجمعهم بحمروش في المساكن الشخصية، إذا اقتضت الضرورة. وهو وضع جعل أحد الوزراء يتكلم على «حكومة الليل وحكومة النهار»، وأثار شكوى حتى الوزراء الأقوياء من أمثال خالد نزار، وزير الدفاع[٩١]، وإن لم يكن للأمانة قاصراً على حكومة مولود حمروش، فقد ظلّ هذا النوع من تقسيم العمل بين الوزراء السياسيين وباقي أعضاء الحكومة من السمات الأساسية للنظام السياسي في الجزائر، حتى قبل الاستقلال، بحيث عرفته كل الحكومات، وإن بدرجات متفاوتة.

ومن ذلك أن حكومات الرئيس بومدين سارت على المنوال نفسه، بجعل بعض وزرائه المقرّبين يتمتعون بصلاحيات واسعة، وبقدرة كبيرة على اتخاذ القرار داخل وزاراتهم وقطاعاتهم، والمشاركة بقوة داخل الهيئة التنفيذية، سواء في اجتماعات مجلس الوزراء أو في اللقاءات الليلية التي كانت من طقوس النظام الأساسية. فقد استفاد منسوبو مجموعة وجدة من أعضاء مجلس الثورة بهذا الوضع، بالإضافة إلى بعض الأسماء حتى من خارج مجلس الثورة، كأحمد طالب الإبراهيمي، وعبد السلام بلعيد[٩٢]، على ما سبق ذكره.

---

(٩١) قال خالد نزار: «كوزير للدفاع لم أكن أعرف ما كان يحضره حمروش، فهو لا يجتمع إلا مع مجموعته التي كان دائم الاعتماد عليها. فعندما كنت أراه كان دائماً مع الثلاثي نفسه: حمروش ـ محمدي ـ حيدوسي، وإن اتسع لبعض الوزراء أحياناً. فحمروش وأوفياؤه كانوا يخفون مشاريعهم السياسية كلما لاحظوني».

(٩٢) انظر كيف فسّر عبد السلام بلعيد هذه الصراعات داخل الحكومة خلال فترة بومدين ضمن الكتاب، الحوار ص ٢٠٠. «فهناك أسباب ذاتية إنسانية متعلقة بالعلاقات بين الأشخاص كالغيرة والحسد. . . لكن هناك أسباباً أخرى متعلقة بنوعية التسيير السياسي نفسه. . فالمسؤول الأول من مصلحته ألا تكون الأمور متجانسة دائماً، لأن ذلك سيؤدي به إلى عدم القدرة على التدخل. فمن مصلحته أن يبقى هناك الحد الأدنى من الاختلاف الذي يمكنه من التدخل اعتماداً على مبدأ فرق تسد».

وتعزّز شهادة غازي حيدوسي[٩٣]، وزير الصناعة في حكومة حمروش الإصلاحية، حول الصراعات الوزارية، ما ذهب إليه عبد السلام بلعيد عن الأمر نفسه داخل حكومات الرئيس بومدين، وما ذهب إليه عبد الحميد براهيمي عن حكومات الرئيس الشاذلي بن جديد. فقد اشتكى عبد السلام كثيراً من الصعوبات التي كان يواجهها من وزارة التخطيط أساساً، كما اشتكى عبد الحميد براهيمي مّما أسماه بعصبة حمروش في الرئاسة: «بمجرد انضمامي للتخطيط بمجموعة التحليل الماكرو اقتصادي، كان عملنا الفعلي في هذا الجو الذي تسيطر عليه السرية والشائعة، ويستحوذ على ساعات طويلة من وقتنا، هو تلفيق الأرقام والتحاليل الرسمية في ثلاث نسخ: **الأولى** متحفظة للرئيس، **والثانية** قريبة من الدقة للاستعمال الداخلي، **والثالثة** خاطئة عن قصد للوزارات التي نشتغل معها، فالمهم كان أن نقنعها بأننا لا نملك الأموال الكافية».

وأضاف حيدوسي، وهو يتحدث عن تجربته في وزارة التخطيط: «في الحقيقة عملنا الفعلي كان يبدأ خارج ساعات العمل في مجموعات صغيرة يمكن أن توسّع بحذر حسب الظرف إلى الإطارات التي تهتم بالعمل السياسي. في ليالي أطول من ساعات النهار كنا نقوم بجمع المعطيات حول الممارسات الفعلية التي يتحصّل عليها كل واحد منا حول النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، وتصوّر مقاربات ممكنة وغير مباشرة للعرقلة. في النهار كنا نحاول قدر المستطاع أن نمنح لهذه اللعبة صورة علمية ومحايدة قدر الإمكان. إنها بعض القواعد التي يفرضها علينا تسيير مركزي لاقتصاد الدولة»[٩٤].

ولم تتوقف شهادة غازي حيدوسي حول العلاقات داخل الهيئة التنفيذية بمستوياتها المختلفة عند هذا الحدّ في بيان دورها في التشويش على صاحب القرار بمده بمعطيات غير دقيقة، بل وخاطئة، عن قصد للتأثير في قراره، ففي شهادة أخرى حول عمله في رئاسة الجمهورية على رأس الدائرة الاقتصادية ابتداء من عام ١٩٨٦، وفي المرجع نفسه ذكر: «مهمتي الأساسية كانت تحضير قرارات التحكيم لمجلس الوزراء في القضايا الاقتصادية، واقتراح قرارات بديلة لقرارات

---

(٩٣) Bennoune et El-Kenz, *Le Hasard et l'histoire, Entretiens avec Belaid Abdesselem: Tomes II,* p. 200.

ويلاحظ أنه تم إدخال بعض التعديلات الصياغية على الشهادات المترجمة لأغراض التحرير (المحرّر).

(٩٤) Ghazi Hidouci, *Algérie: La libération inachevée* (Paris: La Découverte, 1995), pp. 36-37.

الحكومة. ومن أجل القيام بمهمتي، كان مفروضاً عليّ حضور الكثير من الاجتماعات الوزارية المشتركة التي لا تهتم عادة إلا بالقرارات الثانوية، باعتبار أن البتّ في قرارات الملفات المهمة يأخذ طريقاً مختلفاً مستتراً خارج الاجتماعات الرسمية، فمن الممارسات المألوفة للأنظمة البيروقراطية عدم الثقة الدائمة في المؤسسات التي تخلقها. . . ففي الاجتماعات الوزارية المشتركة عادة ما ننظّم نقاشات مضللة هدفها مغالطة أولئك الذين ليسوا على علم بأسرار المجموعات المسيرة الضيقة»[٩٥]. أكثر من ذلك، ذكر الرجل أن «تسيير البلد لا يتم في اجتماعات مجلس الوزراء»[٩٦].

وعلى الرغم من كون الصراعات الداخلية مثلت ملمحاً مميزاً للحكومات (وفي الواقع السلطة التنفيذية ككل) الجزائرية على تعاقبها، فإن حكومة حمروش دخلت في صراعات مع الكثير من العصب المتمترسة في أكثر من مؤسسة سياسية وعسكرية بدرجة أكثر حدة ربما من حكومات التعدّدية الأخرى. فقد استقال خلال هذه الفترة رئيس المجلس الوطني وصاحب الشخصية الوطنية رابح بيطاط[٩٧] احتجاجاً منه على الكثير من الأمور المتعلقة بتطبيق الإصلاحات الاقتصادية، وهو ما سيناقش بالتفصيل عند الحديث عن المجلس الوطني الشعبي كمؤسسة لصناعة القرار قبل التعددية وبعدها. كما ساءت علاقات الحكومة مع بعض الضباط وجزء من مؤسسة الجيش على نحو ما يكرر الجنرال خالد نزار في شهادته حول هذه الفترة التاريخية[٩٨]. فلقد حاول حمروش مدّ عمله الإصلاحي إلى داخل جبهة التحرير خلال هذه الفترة المضطربة من تاريخها بعد ما رأسها عبد الحميد مهري، واستغل حمروش في ذلك قوة حضوره هو وبعض وزرائه الذين تمكّنوا من التموقع داخل اللجنة المركزية، وحتى المكتب السياسي، كما هو

---

(٩٥) المصدر نفسه، ص ٩٨.

(٩٦) المصدر نفسه، ص ٩٩.

(٩٧) رابح بيطاط من القيادات التاريخية التي فجّرت ثورة التحرير، فقد كان ضمن مجموعة الستة التي أعلنت عن الثورة في أول تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٥٤، وذلك بعد فترة معارضة قصيرة في بداية الاستقلال لنظام الرئيس بن بلّه، وقد تقرّب من بومدين الذي عيّنه وزيراً للدولة لغاية ١٩٧٦ تاريخ انتخابه على رأس المجلس الوطني حتى استقالته من منصبه في بداية التسعينيات. توفي عام ٢٠٠٠.

(٩٨) هذا ما يقوله خالد نزار حول تعيين مولود حمروش على رأس الحكومة من قبل الرئيس الشاذلي بن جديد، في: Nezzar, *Algérie: Echec à une régression programmée,* p. 139.

تعيين حمروش على رأس الحكومة قرار معاد للمنطق، فالرئيس كان يستطيع أن يوسع اختياره بالاتجاه نحو أشخاص يملكون إمكانيات أحسن من أجل الوصول إلى هذا المنصب المهم. في الحقيقة، إن هذا الخيار يعطي صورة عما سيحصل لاحقاً، كما يبيّن التواطؤ القائم بين الرجلين، الشاذلي وحمروش.

حال وزير الفلاحة عبد القادر بن داوود، الذي نشرت مصالح وزارته قائمة استفادات غير قانونية من أراضٍ زراعية ضمت كثيراً من الوجوه السياسية المعروفة[٩٩]، مما زاد في تدهور علاقة الحكومة بالحزب.

وكانت فترة التسعينيات قد تميّزت بصراعات بين قيادات الحزب ورؤساء الحكومات المتعاقبة[١٠٠]، وصلت إلى حدّ المطالبة بحلّ جبهة التحرير وترحيلها من مقارها الإدارية والتحرش بصحافتها، وذلك بعد أن طورت جبهة التحرير خطاباً نقدياً ومعارضاً للسلطة وللكثير من قراراتها السياسية والاقتصادية، فقد رفضت السلطة التنفيذية أن تتحول جبهة التحرير حتى في ظلّ التعدّدية إلى مركز قرار مستقل أو شبه مستقل بعيداً عن سيطرة الجهاز التنفيذي، كما كان سائداً تاريخياً. وقد مرت تلك الصراعات بعدة مراحل، منها مرحلة الانتخابات المحلية التي فازت بها الجبهة الإسلامية للإنقاذ ونظمتها حكومة مولود حمروش الإصلاحية والمحسوبة ولو جزئياً على جبهة التحرير، وإلغاء الانتخابات التشريعية التي كانت مقررة في صيف ١٩٩١[١٠١]، التي عرف التحضير لها كما كان بالنسبة إلى الانتخابات المحلية صراعات شخصية سياسية وجهوية، زادت من تعميق أزمة جبهة التحرير وتردّي نتائجها الانتخابية بعد بروز ظاهرة الترشيحات الحرة، ومنع بعض الشخصيات الحزبية من الترشح على قوائم جبهة التحرير.

في هذا الإطار، سقطت حكومة حمروش بعد فترة قصيرة من تشكيلها (٩/ ١٩٨٩ ـ ٦/ ١٩٩١)، إذ فشلت في تحرير قانون الانتخابات التشريعية، رغم بعض إصلاحاتها الإعلامية والاقتصادية.

ويمكن اعتبار سقوط حكومة حمروش في جو من العنف، وفرض حالة الحصار بعد تدخل قوات الجيش ضد الإضراب، الذي دعت إليه قيادة الجبهة

(٩٩) تمّ ذلك في ٨ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٠.

(١٠٠) استقال أكثر من رئيس حكومة من حزب جبهة التحرير خلال هذه الفترة، فقد استقال، على سبيل المثال، قاصدي مرباح وكوّن حزباً سياسياً، وحذا حذوه سيد أحمد غزالي، ولو بشكل متأخر، ورضا مالك فعل الشيء نفسه. أمّا الوحيد من بين رؤساء الحكومات الذي لم يكوّن حزباً، ولم يستقل، فهو مولود حمروش، رغم كل ما قيل عن نيته تكوين حزب.

(١٠١) اتهمت حكومة مولود حمروش من قبل قيادة الجبهة الإسلامية بأنها حاولت من خلال القانون الانتخابي المقترح وتقسيم الدوائر الانتخابية تفضيل جبهة التحرير بمنح قوة تمثيل كبيرة للمناطق الريفية والصحراوية التي كان يفترض فيها حضور أقوى لجبهة التحرير من الجبهة الإسلامية، على سبيل المثال.

الإسلامية للإنقاذ احتجاجاً على القانون الانتخابي، الفصل الثاني من الأحداث التي انطلقت في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨، لتستمر في فصلها الثالث بإلغاء نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية في كانون الثاني/يناير ١٩٩٢.

- **إلغاء نتائج انتخابات ١٩٩٢**

كان على رأس مهام حكومة سيد أحمد غزالي، وزير الخارجية في حكومة حمروش، الذي عيّن رئيساً للحكومة بينما كان يؤدي مهمة رسمية في الخارج[١٠٢]، تنظيم الانتخابات التشريعية، وتهدئة الأجواء السياسية المضطربة بفعل عزلة رئيس الجمهورية واعتقال قادة الإنقاذ على أثر الإضراب الذي دعوا إليه، وكاد يرقى إلى مستوى العصيان المدني. وبالفعل، باشرت الحكومة الاتصال بكثير من الأحزاب لاقتراح قانون انتخابي جديد، وأعلن الرئيس في أيلول/سبتمبر ١٩٩١ رفع حالة الطوارىء، وتحديد تاريخ للانتخابات وفق نظام الأغلبية على دورتين.

لكن حكومة غزالي لم تفلت بدورها من التجاذب بين الوزراء السياسيين المساهمين في صناعة القرارات، ومنها قرار وقف المسار الانتخابي من أمثال وزير الدفاع خالد نزار، والداخلية العربي بلخير[١٠٣]، والعلاقة مع البرلمان والجمعيات مثل أبو بكر بلقايد[١٠٤]، وحقوق الإنسان مثل علي هارون[١٠٥]، وبدرجة أقل وزير الخارجية الأخضر الإبراهيمي، وبين باقي أعضاء الحكومة، مع فارق مهم هو أن العلاقة بين وزير الدفاع القوي خالد نزار ورئيس الحكومة الجديد كانت أحسن من علاقته برئيس حكومته السابق مولود حمروش.

وفي ما يخصّ الجيش، فقد عرفت مكانته، شكلياً على الأقل، تغييرات مهمة

---

(١٠٢) انظر كيف يشرح خالد نزار في مذكراته تعيين سيد أحمد غزالي والموقف الإيجابي منه، على خلاف حمروش، انظر: Nezzar, Ibid., p. 148.

(١٠٣) التحق بلخير بالحكومة في أول تعديل لها في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١. وجرت الانتخابات الملغاة تحت سلطته مباشرة.

(١٠٤) احتل هذا المنصب أبو بكر بلقايد في هذا الظرف الحساس، علماً بأنه كان يُعدّ الرأس المدبر لرئيس الحكومة قبل أن يلتحق بقطاع الإعلام. اغتيل أبو بكر بلقايد في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥.

(١٠٥) علي هارون محام وعضو المجلس الوطني للثورة الجزائرية، ومن قيادات فدرالية جبهة التحرير أثناء ثورة التحرير. تقلّد منصبَ وزير حقوق الإنسان الذي ظهر لأول مرّة كمنصب ضمن الطاقم الحكومي في وقت عرفت فيه الجزائر وضعاً أمنياً وسياسياً صعباً تميّز بخروقات كبيرة لحقوق الإنسان. وكان هو الذي اتصل بمحمد بوضياف لإقناعه بالعودة إلى الجزائر ورئاسة المجلس الأعلى للدولة، أي المؤسسة الرئاسية الجماعية التي كان أحد أعضائها.

خلال الثمانينيات، ولا سيما بعد الإعلان عن التعدّدية، فقد قرّر الابتعاد عن عضوية اللجنة المركزية ابتداء من الخامس من آذار/مارس ١٩٨٩ بعد أقل من شهر على الإعلان عن الدستور التعدّدي الجديد، وذلك تأييداً منه للتعدّدية الحزبية. كما يذكر أن الجيش شهد إبعاد قواته وإفراغ ثُكَنِهِ في المدن الكبرى بقرار من الرئيس الشاذلي بن جديد ابتداء من النصف الثاني للثمانينيات[١٠٦]، ثم جرى حلّ المندوبية العامة للتوثيق (أي مخابرات الجيش) في أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، من دون أن يعني هذا انتقاصاً من دور الجيش على الساحة السياسية في الجزائر.

ب ـ الجيش.. هل يحتكر القرار السياسي في الجزائر؟

- **شهادة وزير الدفاع**

تؤكد شهادة الجنرال خالد نزار المهمة حول هذه الفترة من تاريخ الجزائر السياسي، بما لا يدع مجالاً للشك، أننا أمام دور كبير جداً لقيادة الجيش في صناعة القرارات واتخاذها، وعلى رأسها إلغاء الدور الأول من الانتخابات التشريعية، وإن كان هذا لا يعفينا من الحديث عن دور المؤسسات الأخرى، كالحكومة والمجلس الأعلى للأمن القومي والمجلس الدستوري، لتحديد دورها بالضبط في إخراج هذه القرارات، ودون نسيان دور رئيس الجمهورية في السياق نفسه.

تحدث خالد نزار[١٠٧] عن تعيينه كوزير للدفاع ضمن طاقم حكومة حمروش لأول مرة في تاريخ الجزائر، على غير عادة النظام السياسي الجزائري الذي كان يحتكر فيه هذا المنصب رئيس الجمهورية نفسه، فقال: «كان حمروش نفسه هو الذي اقترح عليّ منصب وزير الدفاع مرتين، علماً بأن التعيين في هذا المنصب هو من اختصاص رئيس الجمهورية حصرياً. وفي أحد اجتماعات العمل مع الرئيس الشاذلي أخبرته باقتراح حمروش موضحاً له أثناء الحديث أن تعييني وزيراً للدفاع ليس من اختصاصه».

---

(١٠٦) انظر شهادة الجنرال خالد نزار حول هذا الموضوع بالذات، في: المصدر نفسه، ص ١٢٢.

«بقرار من الرئيس الشاذلي الذي بلغه عن طريق قائد الأركان تم إخراج الجيش من ثكناته بالمدن الكبرى، ومن نصح الرئيس الشاذلي بذلك؟ ومن أجل أي هدف؟ هل كان هناك خوف من أن يأخذ الجيش السلطة؟ إنه تخوف غير صحيح، وليس له علاقة بالواقع، أو أن الخوف الحقيقي كان من مشروع إصلاح الجيش، لأنه سيؤدي إلى إبعاد البارونات لصالح أصحاب التأهيل الحقيقي، علماً بأن عدداً كبيراً من أعضاء الجهاز يستمدون سلطتهم من العلاقة بين الجيش وجبهة التحرير؟».

(١٠٧) المصدر نفسه، ص ١٣٩.

وشرح ملابسات إقالة حكومة مولود حمروش بقوله: «خلال هذه المرحلة لم يرفض الجيش الوطني الشعبي تطبيق أي قرار للحكومة، رغم معرفتنا بالسياسة المطبّقة والمؤدية إلى المخاطر، فقد فضلنا الاحترام المطلق للمؤسسات. وفي المقابل، كنا قد تفهمنا كعسكريين أنه لا يمكننا أن نزجّ بالجيش لصالح حكومة فشلت فشلاً ذريعاً»[108]. ثم أردف في موضع لاحق قائلاً: «ذهبت إلى زرالدا، مقر إقامة الرئيس، وبطلب منه لأجد معه عبد الحميد مهري، والجنرال العربي بلخير، وعبد العزيز بلخادم. وبعد أن قدمت تقريراً عن مهمتي، سمعت بلخادم، رئيس المجلس الوطني الشعبي، يقول إن قراراً سياسياً يفرض نفسه، ليجيب الرئيس الشاذلي: نعم الحكومة ستغادر، وقد أعفاني بلخادم بكلامه من قول أشياء كنا جميعاً نفكر فيها في قرارة أنفسنا»[109]. ومؤدى ذلك أن حكومة حمروش «أقيلت، ولم تستقل»[110].

على صعيد آخر، أكد نزار في شهادته أن قيادة الجيش قدمت اقتراحات ملموسة مكوّنة من عدة مراحل[111] لمواجهة الأوضاع الجديدة التي أفرزها نجاح الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الانتخابات المحلية في حزيران/يونيو ١٩٩٠ وما تلاها من تصعيد سياسي وأمني، وهي الاقتراحات التي نبعت من الحاجة إلى الإجابة عن السؤالين التاليين:

- هل تعدّ سيطرة نظام ثيوقراطي وشمولي مبرّرة تاريخياً وشرعية في حالة الجزائر؟

- هل تعتبر هذه السيطرة حتمية، ولا مفر منها في الظروف الحالية؟

بشكل عام، انقسمت الجزائر، والطبقة السياسية تحديداً[112]، بين رفض

---

(١٠٨) المصدر نفسه، ص ١٤٥.

(١٠٩) المصدر نفسه، ص ١٤٧.

(١١٠) يقول أحد وزراء مولود حمروش في مذكراته إن الأخير استقال بعد أن طلب منه من قبل الرئاسة كشرط للبقاء، تأجيل الانتخابات والتخلي عن وزير الداخلية محمد الصالح محمدي، وهما شرطان لم يوافق عليهما الرجل، فقرر الاستقالة.

(١١١) Goumeziane, *Fils de novembre: Témoignage pour le cinquantenaire du 1er novembre 1954,* p. 248.

(١١٢) من الأسماء العسكرية التي تتكرّر في مجموعات التفكير والتحليل، الجنرالات محمد العماري، قائد أركان الجيش في ما بعد ولغاية ٢٠٠٤، ومحمد تواتي، المستشار في رئاسة الجمهورية، وعبد الحميد جوادي، قائد الناحية العسكرية الرابعة، وعبد المجيد تاريت، قائد القوات البحرية.

هذا النظام الثيوقراطي كثمرة محتملة للعملية الانتخابية بمراحلها المختلفة، وهذا هو نفسه رأي خالد نزار، والمطالبة بترك المسار الانتخابي يأخذ مجراه الطبيعي، حتى ولو أدى ذلك لاحقاً إلى تدخل رئيس الجمهورية بصلاحياته الدستورية لحلّ المجلس الشعبي الوطني إذا استحال التعايش مع التيار الإسلامي الجذري. يُذكر أن الرأي الثاني وجد من يدافع عنه من الجزائريين والكثير من القوى الدولية، رغم أنه لا يأخذ بعين الاعتبار موازين القوى الفعلية، ولا التداعيات السياسية والنفسية لسيطرة الجبهة الإسلامية على مختلف مؤسسات الدولة، فيما كانت النخب الحاكمة تشكو من تدهور كبير في شرعيتها، ومن تدنٍ واضح في أدائها السياسي.

وفي هذا السياق، حكى نزار عن اجتماع هام دعا إليه الرئيس الشاذلي بن جديد وجمعه بقيادة الجيش في مقر وزارة الدفاع، قبيل الدورة الأولى للانتخابات التشريعية، وبعد أن تحدث الرئيس وكأن الأمور عادية، رغم التهديدات الجدية التي كانت تحوم حول استقرار البلاد، طلب نزار كوزير للدفاع الكلمة، وقال: «إن الضباط قلقون جداً نظراً إلى طبيعة الوضع السائد. وتدخّل الجنرال عبد الحميد جوادي بعدي لتأكيد محتوى حديثي، وأن الإسلاميين يمثلون خطراً كبيراً على البلد. أما الشاذلي الذي لم يقنع الضباط بعد حديثه، فقد فهم أخيراً أنه فقد ثقة الجيش»[(١١٣)].

لقد قرر الجيش منذ ٣٠ كانون الأول/ ديسمبر، أي بعد أربعة أيام فقط من نتائج الجولة الأولى للانتخابات التشريعية، ألا يترك الإسلاميين يصلون إلى الاستحواذ على الأغلبية في البرلمان حسب الشهادة نفسها. من هنا، وقع بعد هذا القرار غير المعلن تأخير مقصود لاستعدادات الجولة الثانية للانتخابات التشريعية[(١١٤)]. «توقيف المسار الانتخابي كان قراراً صعباً على ضمير كل واحد منا بالنسبة إلى البلد، وبالنسبة إلى طموحنا السياسي. بالطبع اتخاذ قرار توقيف المسار الانتخابي كان على مستوى الشكل في تناقض مع سيرورة قانونية لانتخابات مقررة من قبل سلطة شرعية، لكن على مستوى المضمون فإن توقيف المسار أصبح أكثر من ضرورة لحماية الديمقراطية الناشئة والأمن القومي والدولة الوطنية. . . فمن خلال تحليل الوضعية الناتجة عمن ممارسات الجبهة الإسلامية للإنقاذ، أصبحنا على

---

(١١٣) Nezzar, *Algérie: Echec à une régression programmée*, p. 162.

(١١٤) المصدر نفسه، ص ١٦٨.

قناعة بأنه الدواء الوحيد للمرض الذي يمكن أن يقضي على الجزائر»[١١٥].

وبمجرد اتخاذ القرار والشروع في تطبيقه، اتصل وزير الدفاع بأغلبية القوى الدولية المتوسطية، باستثناء الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران الذي كان قريباً من وجهة نظر الجبهة الإسلامية للإنقاذ، حسب شهادة خالد نزار نفسه[١١٦].

• الإخراج المدني للقرار العسكري أو العودة إلى مجلس الحكومة

رغم كل ما قيل عن مجلسي الوزراء والحكومة (والكثير من المؤسسات المدنية) من أنهما ليسا مكانين لاتخاذ القرار (المهم بالذات) وصناعته، كما هو حال توقيف المسار الانتخابي، فقد كان من الضروري أن يتم تمرير القرار عن طريق **مجلس** الحكومة ـ وليس **مجلس** الوزراء في ظرف اختل فيه تسيير مؤسسات الدولة العليا، بما فيها رئاسة الدولة والمجلس التشريعي[١١٧]، الذي قيل إن حله بالتزامن مع استقالة رئيس الجمهورية فرض اللجوء إلى رئيس المجلس الدستوري الذي رفض، فكان اللجوء إلى المجلس الأعلى للأمن.

ذكر خالد نزار أن اجتماعاً عقدته الحكومة برئاسة سيد أحمد غزالي بُعيد الإعلان عن نتائج الدورة الأولى للانتخابات التشريعية للحديث عن قرارات، من بينها توقيف المسار الانتخابي الذي كان قد تناقش فيه رئيس الحكومة مع قيادة الجيش قبل الاجتماع، وقال: «طلب رئيس الحكومة من أعضاء المجلس من الوزراء التدخل وإبداء رأيهم الشخصي بوضوح، أما هو فقد كنت أعرف موقفه. العربي بلخير ـ وزير الداخلية ـ وأبو بكر بلقايد ـ وزير الإعلام ـ أبديا موقفاً واضحاً من ضرورة استقالة الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية. ولقد تأثرت كثيراً لموقف وزير المجاهدين إبراهيم شيبوط الذي تدخل ودموعه تتهاطل تأثراً بالموقف لشكر الإخوة في الجيش الذين تحمّلوا مسؤولياتهم التاريخية في وقف خطر الإسلاميين».

---

(١١٥) المصدر نفسه، ص ١٦٧.

(١١٦) المصدر نفسه، ص ١٦٨.

(١١٧) يذكر عبد العزيز بلخادم، رئيس المجلس الوطني الشعبي، في شهادة له صدرت على شكل مقابلة مع جريدة **النصر** العمومية، بعد أيام من تنصيب المجلس الأعلى للدولة بتاريخ ٨/ ٢/ ١٩٩٢، أنه لم يُستشر في حل المجلس، كما يقرر الدستور ذلك، وأنه سمع بالحل بعد استقالة الشاذلي بن جديد، ولم يكن يدري إن كان رئيس الحكومة قد استُشير. انظر محتوى الشهادة في: عبد العزيز بلخادم، **ثوابت ومواقف** (الجزائر: دار الأمة، ١٩٩٦)، ص ٤٧.

كما نقل نزار عن علي هارون ـ وزير حقوق الإنسان ـ خلال الاجتماع السابق قوله: «إن في حياة الشعوب، كما في حياة الرجال، هناك قرارات تاريخية. لذا لا بد من التدخل وعدم ترك البلاد تسقط في نظام من القرون الوسطى والدكتاتورية. . .»(١١٨)، علماً بأن علي هارون اشترك مع عدة وزراء، على رأسهم أبو بكر بلقايد، في تحرير وثيقة استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد التي قرأها في التلفزيون(١١٩). وكان في مقدمة المتصلين بالرئيس محمد بوضياف لإقناعه بالعودة إلى الجزائر بعد استقالة بن جديد وتوقف المسار الانتخابي. يذكر أن علي هارون وأبو بكر بلقايد عملا معاً داخل فدرالية فرنسا لجبهة التحرير، ذلك التنظيم السياسي المكلف بتأطير المهاجرين الجزائريين أثناء ثورة التحرير، وكان محمد بوضياف من قياداته القديمة المعروفة.

وكما سبق القول، وحسب شهادة نزار، فإن بعض أعضاء النخبة، ومنهم وزير العدل حمداني بن خليل، كانوا من الرافضين لهذا السيناريو، مما جعل وزير الداخلية والرجل القوي العربي بلخير يهدد، وهو يضرب بيده على الطاولة عدة مرات، بأنه «سيلجأ إلى إعطاء الأوامر للولاة من أجل توقيف المسار الانتخابي»(١٢٠)، لكن الجنرال خالد نزار لم يوضح كيف غيّر وزير العدل موقفه وشارك كعضو في المجلس الأعلى للأمن في الإعلان عن تأسيس المجلس الأعلى للدولة بعد استقالة بن جديد(١٢١).

وقد روى نزار ملابسات استقالة بن جديد، فذكر أن أربعة لقاءات جمعته برئيس الجمهورية:

كان **أول** اللقاءات عقب اجتماعه (أي نزار) بقيادات الجيش، نافياً الشائعات التي راجت حول عريضة موقّعة من قبل قيادة الجيش تطالب باستقالة الرئيس(١٢٢).

اللقاء **الثاني** بين الرئيس ووزير الدفاع تم يوم ٢٨ كانون الأول/ ديسمبر، أي بعد يوم واحد من الإعلان عن نتائج الدورة الأولى لانتخابات ٢٦ من الشهر نفسه، «وكان تحت تأثير صدمة النتائج». وقد فضل الرئيس تأجيل اللقاء إلى وقت

(١١٨) Nezzar, Ibid., p. 168.
(١١٩) المصدر نفسه، ص ١٦٨.
(١٢٠) المصدر نفسه، ص ١٦٩.
(١٢١) انظر نص الإعلان ضمن الملاحق في نهاية هذه الدراسة.
(١٢٢) المصدر نفسه، ص ١٧٢.

آخر، مشيراً في عجالة إلى «مبادرة سياسية»، إلا أن نزار، حسب قوله، طلب منه إرجاء اتخاذ أية مبادرة حتى تقدم اللجنة العسكرية المنصّبة من قبل وزارة الدفاع تقييمها للانتخابات.

اللقاء **الثالث** بين الرئيس ووزير الدفاع تم يوم ٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ بعد أن قدمت اللجنة العسكرية تقييمها المذكور، وقال نزار عنه: «من دون أن يذكر الرئيس كلمة استقالة، قال إنه لا مفر للأسف من الاعتراف بأنه لا مجال آخر غير تسليم الأمر لقيادة الجيش دون أي «شوشرة». وفهمت من كلامه أنه يتحدث عن استقالته، فنبّهته أنه من الضروري أن يؤخر الإعلان عن هذا القرار بعض الأيام، فتم الاتفاق على يوم ١١ كانون الثاني/يناير في نشرة أخبار الثامنة».

ما يهمّ في شهادة وزير الدفاع أن قرار توقيف المسار الانتخابي لم تتم مناقشته مع الرئيس خلال اللقاء الثالث، وأن تقييم الرئيس للأوضاع بعد الإعلان عن نتائج الانتخابات كان يشبه إلى حدّ بعيد نتائج مجموعة العمل والتفكير التي شكلتها وزارة الدفاع كعادتها، وقد لخصها وزير الدفاع نفسه في ثلاث نقاط رئيسية هي التالية[١٢٣]: «رغم التعهدات والالتزامات المقدمة، فإن الانتخابات لم تكن، لا نزيهة، ولا حرة، هذه المرة، ليس بسبب مواقف السلطة، ولكن بفعل مناورات وخداع حزب معارض يعمل بكل غطرسة وخارج القانون، لم يحصل إلا على ثلث الأصوات، لكنه سيحتكر ثلثي المقاعد النيابية، وهو أمر غير منطقي رأى فيه الناخبون نوعاً من التواطؤ مع بعض الدوائر السياسية المقرّبة من السلطة والمؤيدة للحزب نفسه».

«إن هذه الانتخابات بدلاً من أن تكون عامل استقرار لمؤسسات الدولة، وطريقاً للتعبير عن السيادة الشعبية، فإن نتائجها المسبقة التي فرضتها الجبهة الإسلامية للإنقاذ وعواقبها المباشرة ستعجل بالفوضى، وربما حتى بوضع حدّ للتعددية الناشئة والنظام الدستوري المبني على الديمقراطية، وهو ما يخشى معه

(١٢٣) يتحدث الجنرال خالد نزار في مذكراته الصادرة بالعربية عن تشكيل مجموعة العمل ابتداءً من كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، أي قبل سنة كاملة من إجراء الانتخابات التشريعية، وكان على رأس الجمعية الجنرال محمد تواتي ومحمد العماري وعبد المجيد تاريت... بهدف تقديم اقتراحات لا تخرج عن نطاق أركان الجيش، نظراً إلى الانحرافات المتكررة الصادرة عن الجبهة الإسلامية، وبسبب تهاون السلطات العمومية الموحي بانزلاقات خطيرة، انظر: خالد نزار، **مذكرات اللواء خالد نزار** (الجزائر: منشورات الخبر، ١٩٩٩)، ص ١٩٢. الاقتراحات نفسها وما احتوته من تفاصيل قدمها في مذكراته بالفرنسية المعتمد عليها أساساً في هذه الدراسة لحداثتها بالنسبة إلى المراجع العربية.

العودة إلى نظام دولة القرون الوسطى. إن المسلك الأقل مجازفة هو إحداث نوع من «المسرحية السياسية» لضمان تجنّب تفكك منتظر لمؤسسات الدولة وأسسها، وهو تفكك سيكون مدمراً لوحدة الجيش وقوات الأمن».

وبعد أن ذكّر وزير الدفاع بموقف الجيش من الانتخابات، وكيف قام أكثر من مرة بتحذير رئيس الجمهورية، ومن قبله رئيس الحكومة مولود حمروش، بمناسبة الانتخابات المحلية، قدم شهادته حول اللقاء **الرابع** والأخير مع الرئيس الشاذلي بحضور قائد الناحية العسكرية الذي هو من رفاقه القدماء، وقد تم هذا اللقاء بطلب الرئيس، عكس اللقاءات الثلاثة الأولى، وكان الرئيس يريد أن يقدم تاريخ الإعلان عن استقالته، لكنه قبل في نهاية الأمر بمبرّراتنا، وإن استمر في تجاهل التوجه إلى الشعب لشرح استقالته، ليتم الاتفاق أخيراً على أن يعلن الرئيس استقالته على الهواء مباشرة في لقاء تلفزيوني يحضره رئيس المجلس الدستوري الذي يتسلم الاستقالة، وهو ما حصل. لكن وزير الدفاع يصرّ على أن الرئيس لم يُدفع إلى الاستقالة ولا أقيل، والدليل، حسب وجهة نظره، أن تحركات الرئيس وحياته اليومية لم تتأثر، ولم يتم التضييق عليه بعد الاستقالة التي وصفها نزار بأنها كانت ذات بعد سياسي كبير(١٢٤).

● **شهادة وزيرة الشباب والرياضة**

هناك شهادة مكتوبة ثانية من داخل مجلس الحكومة للسيدة عسلاوي، وزيرة الشباب والرياضة(١٢٥)، تؤكد ما ذهبنا إليه حول العديد من النقاط المهمة المتعلقة بدور الحكومة، كمركز لصناعة القرار والاختلاف الموجود بين الوزراء في علاقاتهم بصناعة القرار، واتخاذه داخل الحكومة نفسها. وهي شهادة تبدأها السيدة عسلاوي(١٢٦) بمناقشة مفهوم الحكومة «التكنوقراطية» الذي أطلق على حكومة غزالي التي شكّلت مبدئياً لفترة محدودة ـ ستة أشهر ـ بهدف تنظيم الانتخابات التشريعية بشرط عدم ترشح أعضائها إلى تلك الانتخابات، وتعلق عسلاوي على ذلك بقولها: «هل أن يكون الإنسان وزيراً «تكنوقراطياً» معناه ألا يملك قناعات، ولا يدافع عن بلده، عندما يكون في خطر؟، هل معناه ألا

---

(١٢٤) Nezzar, Ibid., pp. 172-174.

(١٢٥) Leila Aslaoui, *Les Années rouges* (Algérie: Casbah, 2000).

(١٢٦) اغتيل زوج السيدة رضا عسلاوي يوم ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ في عيادته بالجزائر العاصمة.

يكون صاحب معارك يدخل فيها من أجل أفكاره السياسية وقيمه؟. . . كيف يمكن لحكومة مكلفة بتنظيم انتخابات تشريعية ـ وتلك عملية سياسية بالضرورة ـ أن تقول عن نفسها إنها «تكنوقراطية»، أي محايدة؟، أعترف إنني لم أستطع هضم هذا التناقض. . . وأرفض أن أكون محايدة أو محيّدة»(١٢٧).

وقد عقد أول اجتماع لوزراء هذه الحكومة بحضور رئيس الجمهورية في ١١ أيلول/سبتمبر ١٩٩١، لتكتشف منه هذه السيدة المعروفة بمواقفها الواضحة من التيار الديني «أن الجبهة الإسلامية للإنقاذ تتعامل كسلطة سياسية، وليس كحزب يطالب بتنظيم الانتخابات، فما يكون على الحكومة إلا أن تنصاع وتنظّمها»(١٢٨). وخلال هذا الاجتماع الوحيد، كان المتكلم هو رئيس الحكومة الذي قدم مشروعي قانونين: **الأول** لتعديل القانون الانتخابي، **والآخر** لتقسيم الدوائر الانتخابية(١٢٩). وذكرت السيدة عسلاوي أن نقاش بن جديد مع غزالي لتحديد موعد الانتخابات كان يتصف بالإخراج المسرحي، لأن أحد معاوني بن جديد كان قد أخبرها أن الجبهة الإسلامية كانت على علم مسبق بتاريخ الانتخابات التشريعية التي حدّدت، كما هو معروف، في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، ثم أضافت:

«إذا كان القرار المتعلق بتحديد يوم الانتخابات والنصوص المنظّمة لها قد اتخذ بالفعل داخل مجلس الوزراء، فهذا لا يعني أن هناك مشاركة متساوية بين أعضاء الحكومة. فتنظيم الانتخابات وتحضيرها لا يعنيان في الحقيقة إلا مجموعة صغيرة، كرئيس الحكومة، ورئيس الجمهورية، ووزير الداخلية، والوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، والوزير المنتدب المكلف بالمجموعات المحلية، ووزير حقوق الإنسان». و«إذا كان تعديل القانون الانتخابي قد نوقش بطريقة ديمقراطية في أكثر من اجتماع للحكومة، وقام كل واحد منا بطرح رأيه، فإن كل هذا لا يعدو أن يكون مساهمة في الحوار، فإذا كان النقاش من صنع الجميع فإن اتخاذ القرار كان يتم في مكان آخر مختلف؛ إنها مرحلة لا تهمنا»(١٣٠).

---

(١٢٧) المصدر نفسه، ص ١٥٩.

(١٢٨) المصدر نفسه، ص ١٦٠.

(١٢٩) مفارقات عديدة تولّدت عن خيار قانون الانتخابات هذا، فقد كان لزاماً على مرشح جهة التحرير مثلاً أن يحصل على ١٠٧,٠٠٠ صوت للوصول إلى البرلمان، في حين يكفي ١٧,٠٠٠ صوت لنائب الجبهة الإسلامية للإنقاذ.

(١٣٠) المصدر نفسه، ص ١٤٦.

واعتبرت عسلاوي أن تلك المناقشات التي كانت تستمر إلى ساعة متأخرة من الليل[١٣١]، لم تكن لها من ميزة بالنسبة إليها، إلا أنها أدت إلى إلغاء التوكيل للزوج والتصويت نيابة عن زوجته، وهو ما وافق عليه كل أعضاء الحكومة، ورفضه النواب كجزء من الصراع المحتدم بين المجلس الشعبي الوطني وحكومة غزالي. كذلك، علقت على عدم التجانس الفكري، بل والثقافي، لأعضاء الحكومة كما ظهر في استعمال اللغة الفرنسية أثناء المناقشات[١٣٢].

● **ملابسات إعلان نتائج الانتخابات**

حول هذه الملابسات روت عسلاوي التفاصيل التالية: «لم نصدق ما رأيناه، فقد بدأت النتائج في الظهور... الحكومة تحت الصدمة يخيّم على أعضائها سكوت غريب... حتى الوزير المنتدب إلى الجماعات المحلية الذي كان يؤكد قبل إجراء الانتخابات أن الجبهة الإسلامية للإنقاذ لن تحصل إلا على نسبة لا تتجاوز ١٥ بالمئة، وأن جبهة التحرير والمستقلين سيكونون على رأس الفائزين في هذه الانتخابات، أغلق على نفسه باب مكتبه وتوقف عن الكلام»[١٣٣]، علماً بأن الحكومة ـ وربما أجهزة أخرى ـ أجرت أكثر من سبر آراء كانت نتائجها كالتالي: ثلث لجبهة التحرير، وثلث ثانٍ للجبهة الإسلامية، والثلث الأخير للمستقلين الذين عوّلت عليهم كثيراً حكومة غزالي، نظراً إلى العداوة التي وجدتها من قبل قيادة جبهة التحرير، وهي العداوة التي أضافت إليها الجبهة طابعاً جهوياً[١٣٤].

لم تلتحق السيدة عسلاوي بمقر الحكومة في اليوم التالي إلا حوالى منتصف

---

(١٣١) ضمن هذه الشهادة، تتحدث السيدة عسلاوي في هامش الصفحة ١٧٩ عن العمل الليلي الذي ميّز حكومات هذه الفترة المضطربة، وكيف كان رئيس الحكومة سيد أحمد غزالي «يفتخر» بأنه يستطيع عدم النوم لعدة ليالٍ متتالية، ويكفيه أخذ خمس أو ست دقائق للتعويض أثناء اجتماع مجلس الحكومة، إلى درجة أنه نام تماماً أثناء استقباله بعض الوزراء، من بينهم وزيرة الشباب والرياضة التي تقول إنها تركته نائماً في مكتبه ظهراً وخرجت دون أن يشعر بها بعدما تركت له ملاحظاتها مكتوبة فوق مكتبه. وتحكي أن وزير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مرّ بالتجربة نفسها مع رئيس الحكومة.

(١٣٢) المصدر نفسه، ص ١٦٨.

(١٣٣) المصدر نفسه، ص ١٨٠.

(١٣٤) لأسباب تاريخية مرتبطة بتاريخ ثورة التحرير، سيطر أبناء الجهة الشرقية من الجزائر على مؤسستي الجيش وجبهة التحرير، ليعاد إنتاج هذه السيطرة بعد الاستقلال. في المقابل، اعتمد سيد أحمد غزالي على كثيرين من أبناء منطقته (تلمسان في الغرب الجزائري)، مما جعل الصحافة الجزائرية تصف حكومته بـ «سلطنة تلمسان».

النهار، فقد قضى كل أعضاء الحكومة الليل في مقر وزارة الداخلية للاستماع إلى نتائج الانتخابات التي أذيعت على الهواء مباشرة بواسطة وزير الداخلية الجنرال العربي بلخير، قبل أن يكون له دور مهم في إلغائها. «أغلبية أعضاء الحكومة كانوا هنا في صالون وزارة الداخلية بالقرب منه، وفي مكتب وزير الداخلية العربي بلخير كان هناك اجتماع بحضور رئيس الحكومة ووزير الدفاع خالد نزار، وعلي هارون وزير حقوق الإنسان، وأبو بكر بلقايد وزير الإعلام... إنهم هنا منذ الساعة العاشرة صباحاً، هكذا أسرّ إليّ أحد أعضاء الحكومة، وطرح أحد الزملاء، ولا أتذكر اسمه الآن، السؤال علينا: ما العمل؟ لينطلق نوع من النقاش بيننا حول الانتخابات وتداعياتها. وتبيّن بكل وضوح من حديثنا أننا فعلاً لا نملك حلولاً. في هذا الوقت بالذات، ظهر أبو بكر بلقايد ليلتحق بنا ـ في حدود الساعة الخامسة مساء ـ ويقول: «السؤال الأساسي المطروح الآن هو: هل سننظم الدور الثاني أم لا؟.. كلامه كان واضحاً بالنسبة إلينا... إننا أمام قرار، وليس تساؤلاً»[١٣٥].

وفي مساء يوم ٢٨ كانون الأول/ديسمبر عقدت الحكومة اجتماعاً بكل أعضائها، بمن فيهم من كانوا يتغيّبون بحكم طبيعة انشغالاتهم، كوزيري الخارجية والدفاع. كان الاجتماع جاداً وحزيناً. الهدف المسطّر من قبل رئيس الحكومة الذي كانت تظهر عليه آثار التعب والعمل، كان هو معرفة رأي أعضاء الحكومة حول إمكانية توقيف مسار التزوير والضغوط، وقد تدخّل وزيرا الدفاع والداخلية، وعرضا أشكال التزوير والضغوط المقترفة من قبل الجبهة الإسلامية للإنقاذ أثناء عملية التصويت. العرضان سمحا للوزيرين بتوضيح موقفيهما المؤيدين لتوقيف المسار الانتخابي.

ما يهم في هذه الشهادة الدقيقة لوزيرة الشباب والرياضة حول مجلس الوزراء الذي أعلن عن توقيف المسار الانتخابي، أن خمسة وزراء فقط من مجموع ٢٨ وزيراً تتشكل منهم الحكومة، أعلنوا موافقتهم صراحة على توقيف المسار الانتخابي[١٣٦]، فضلاً على وزيري الدفاع والداخلية اللذين عبّرا عن موقفهما

(١٣٥) المصدر نفسه، ص ١٨٢.

(١٣٦) رغم أن الوزيرة لا تذكر أسماءهم، فإنه من السهل معرفة على الأقل أربعة منهم، فالأمر يتعلق بصاحبة الشهادة، ولخضر براهيمي وزير الخارجية، وبوبكر بلقايد وزير الإعلام، وعلي هارون وزير حقوق الإنسان.

بوضوح أثناء تقديم عرضيهما، فهل عارض الباقون وعبّروا عن مواقفهم صراحة؟ «إن ما يحصل أمام أعيننا غير معقول ومخيف، الحكومة التي يفترض فيها أنها مجموعة متضامنة تتطاير إلى شظايا. من مجموع ٢٨ وزيراً، خمسة فقط عبّروا صراحة عن موقفهم المؤيد، الباقون لم يعارضوا، لكنهم في الوقت نفسه لم يعلنوا موافقتهم على توقيف المسار الانتخابي. يخيّم الصمت الرهيب... بعض الذين كانوا في تلك الليلة من «دون رأي» حاولوا أن يبرّروا موقفهم في ما بعد... مدّعين أن اجتماع ٢٨ كانون الأول/ديسمبر هذا كان مجرد مسرحية، لأن القرار كان قد اتخذ من قبل أصحاب القرار. لا أعتقد أنه تبرير جيد، لأنه لا يوجد واحد من بيننا كان يوهم نفسه إلى درجة يعتقد معها أننا نقرر. كنت قد قلت إن النقاش حول الانتخابات التشريعية داخل الحكومة لم يكن غائباً، لكن يبقى القرار من صلاحيات «أصحاب القرار» وليس الوزراء»[١٣٧].

وضمّنت وزيرة الشباب والرياضة والقاضية شهادتها بشرح كيفية توقف أداء مجلس الحكومة خلال هذه المرحلة المضطربة بقولها: «في حدود الساعة الثالثة صباحاً يعلن رئيس الحكومة عن انتهاء أشغال المجلس. منذ هذه الليلة لم نعد نجتمع. مثل بقية المواطنين، كنا نحصل على المعلومات عن طريق الصحافة. رئيس الحكومة لم ير ضرورة لإخبارنا بفحوى اجتماعاته اليومية مع وزراء الدفاع والداخلية وحقوق الإنسان والمكلف بالعلاقات مع البرلمان، ولو بواسطة مراسلات مختصرة يبعث بها لبقية أعضاء الحكومة»[١٣٨].

٣ ـ تنظيم وظائف المؤسسة الوطنية للنفط (سوناطراك)

استمرت الاتجاهات المتعلقة برئاسة الحكومة ودورها في صنع القرار، والمكانة الخاصة التي يحتلها بعض الوزراء، مع الرئيس بوتفليقة منذ وصوله إلى سدّة الحكم في عام ١٩٩٩، بل واستفحلت أكثر في اتجاه شخصنة واضحة للقرار. فقد أصبح من المألوف أن تسند وزارات السيادة إلى شخصيات «تكنوقراطية» غير متحزّبة تتربّع على وزارات الخارجية والداخلية والعدل والنفط والمالية، لتوزّع باقي القطاعات على ممثلي الأحزاب المتآلفة ضمن ما سمّي منذ عام ٢٠٠٤ بالتحالف الرئاسي المكوّن من حزب جبهة التحرير، والتجمع الوطني

(١٣٧) المصدر نفسه، ص ١٨٨.

(١٣٨) المصدر نفسه، ص ١٨٩.

الديمقراطي، وحركة مجتمع السلم. إنهم وزراء، من خصائصهم أنهم ينتمون إلى الولاية نفسها، بل حتى المدينة الصغيرة ذاتها التي ينسب إليها الرئيس[١٣٩]. وهؤلاء هم «وزراء الرئيس»، كما سمّتهم الصحافة المستقلة، الذين يتميّزون بالسهولة في الانتقال بين المواقع الوزارية داخل الطاقم الحكومي، ومواقع الاستشارة داخل هياكل الرئاسة، بعدما عرفت توسعاً هيكلياً واضحاً في ظلّ بوتفليقة. كما أنهم يتميزون باستقلالية واضحة في علاقاتهم برئيس الحكومة، وفي علاقاتهم الخاصة برئيس الجمهورية الذي تعرّفوا عليه مباشرة في المغرب نتيجة الهجرة التي ميّزت العديد من العائلات التلمسانية[١٤٠] إلى هذا البلد، وذلك قبل عودتهم إلى الجزائر بعد الاستقلال.

ولعل وزير النفط شكيب خليل تنطبق عليه تماماً هذه الأوصاف، بالإضافة إلى تلك التي جعلته يبدو في صورة التكنوقراطي صاحب التوجهات الليبرالية، خاصة وهو يتعامل مع ملف النفط على رأس وزارة الصناعة والطاقة ومؤسسة سوناطراك. فالرجل يملك علاقات خاصة بالرئيس بوتفليقة[١٤١] سمحت له بالتأثير فيه لتقليص دور المؤسسة الوطنية للنفط ـ سوناطراك ـ في مجال التنقيب عن النفط واستغلاله والبحث عنه، وفتح المجال أمام رأس المال الأجنبي في هذا القطاع الحساس بالنسبة إلى الاقتصاد الجزائري الذي ما زال يعتمد بشكل شبه شامل على مداخيل النفط.

لكن المشروع لقي معارضة من عدة أطراف نقابية وسياسية، ناهيك عن الرأي العام عبر الإعلام المكتوب، ومساهمة العديد من الوجوه السياسية[١٤٢] المعروفة والخبراء فيه، لكن تلك المعارضة لم تلغ المشروع، واكتفت بتعطيله مدة

---

(١٣٩) رغم أن الرئيس بوتفليقة مولود في مدينة وجدة المغربية القريبة من الحدود الجزائرية، إلا أن أصوله تعود إلى مدينة ندرومة في ولاية تلمسان.

(١٤٠) عكس الهجرة الجزائرية إلى تونس، تميّزت العائلات الجزائرية المهاجرة إلى المغرب بوضع اقتصادي ـ اجتماعي وثقافي أحسن، ممّا جعلها تستفيد أكثر من فرص التعليم في المغرب، ليحصل أبناؤها على مواقع مهنية متميزة حتى داخل القصر الملكي والإدارة الفرنسية ـ المغربية قبل حصول المغرب على الاستقلال.

(١٤١) حسب الصحافة الجزائرية، وصف الرئيس العلاقة بينه وبين شكيب خليل بقوله: «إنه أكثر من أخ»، ثم تحدّثت الصحافة نفسها مراراً عن احتمال تعيين خليل على رأس الهيئة التنفيذية قبل مسلسل سوناطراك الأخير الذي أثر في علاقة الرجلين.

(١٤٢) من أهم التدخلات المكتوبة تلك التي بادر بها سيد أحمد غزالي، مدير سوناطراك السابق، ورئيس الحكومة عام ١٩٩٢، وأحمد بن بيتور، رئيس الحكومة والاقتصادي المعروف عام ٢٠٠٠.

العهدة الأولى لرئيس الجمهورية (١٩٩٩/ ٢٠٠٤) ليبادر إلى إعادة طرحه وإصداره على شكل قانون في ربيع عام ٢٠٠٥[١٤٣] دون أن تعرف المراسيم التنفيذية طريقها إلى الصدور، مما أوحى للرأي العام بوجود معارضة من داخل النظام كذلك لهذا المشروع الذي وصفه الرئيس في خطاب أمام القيادات النقابية بأنه «مفروض على الجزائر من الخارج، وقبلنا به حتى لا يحصل لنا ما حصل للعراق»، في إشارة من الرئيس إلى الصراعات الدولية حول الثروة النفطية الجزائرية بين العملاق الأمريكي والجار الفرنسي، المتعامل الاقتصادي التقليدي الذي خسر العديد من مواقعه في السنوات الأخيرة لصالح الطرف الأمريكي في القطاع النفطي تحديداً. فلقد دعم الأمريكيون مواقعهم في قطاع النفط خلال العشرية المضطربة التي عاشتها الجزائر، في الوقت الذي ركّز فيه الطرف الفرنسي على الصراعات السياسية وأبعادها الأمنية، وحتى الثقافية ـ اللغوية الداخلية ذات الامتدادات التاريخية، من خلال مواقف وتدخلات جعلته يبدو كجزء من اللعبة الداخلية في بعض الحالات.

وتعزّز ذلك بتحالفات بين الولايات المتحدة والجيش الجزائري بعد ٩/١١، ولا سيما مع توجه هذا الجيش نحو مزيد من الاحترافية أكثر، ودخوله في علاقات وطيدة مع منظمة حلف الأطلسي، جسدتها الزيارات والمناورات المشتركة بين وحداته العسكرية والعديد من جيوش دول الحلف وقواته. وإن لم يعن ما سبق أن ينقطع الجيش الجزائري عن مصدر إمداداته العسكرية الروسية التقليدية، كما بيّنت ذلك العقود التي أبرمتها الجزائر بمناسبة الزيارة الأخيرة التي قام بها الرئيس السابق فلاديمير بوتين إلى الجزائر في آذار/ مارس ٢٠٠٦، والمقدرة بـ ٤,٥ مليار دولار أمريكي، ناهيك عن الاتفاق بين سوناطراك والمؤسسة العمومية الروسية للغاز ـ غازبروم ـ في الفترة نفسها، وهو الاتفاق الذي أثار ردود أفعال غربية متنوعة، بحجة طابعه الاحتكاري، والقاضي بتطوير التعاون في ميدان الغاز بين الشركتين العموميتين[١٤٤].

يذكر أن القانون الجديد كان من ورائه وزير الطاقة والمناجم خليل شكيب،

---

(١٤٣) القانون الرقم (٠٥ ـ ٠٧) الصادر في: **الجريدة الرسمية**، ١٩/٧/ ٢٠٠٥.

(١٤٤) الجزائر (مثل روسيا) مُصَدّر رئيسي للغاز إلى دول أوروبا الغربية عن طريق الأنابيب والنقل البحري، وهي تملك حوالى ٤٥٥٠ مليار متر مكعب من الاحتياطي الثابت، وتنتج ٨٢ مليار متر مكعب سنوياً، وتعد القوة الغازية الثانية في أفريقيا بعد نيجيريا.

المعروف بمسيرته المهنية التي قضى جزءاً مهماً منها بين البنك الدولي، كخبير متخصّص في النفط وبعض الشركات الأمريكية، مما جعل جزءاً من الرأي العام، وكذلك من الطبقة السياسية، ينظر إليه كمدافع عن توجهات ليبرالية تخدم المصالح الاستراتيجية للشركات النفطية الأمريكية والعالمية في المقام الأول، وحدا بالمعارضة إلى المطالبة بإقالته، كما فعلت زعيمة حزب العمال أكثر من مرة.

بقي القانون الجديد، الذي يفرض من جملة ما يفرضه عدم تجاوز حصة سوناطراك نسبة ٢٠ ـ ٣٠ بالمئة في عقود التنقيب والبحث والاستغلال، وحتى النقل عن طريق الأنابيب للغاز والنفط، معلقاً لمدة تزيد على السنة ليفاجأ الرأي العام بمناسبة اجتماع مجلس الوزراء في ٤ تموز/يوليو ٢٠٠٦ بتعديل للقانون يشترط على سوناطراك ألا تقل حصة مشاركتها في أي عقد في مجال التنقيب والاستغلال والنقل عن نسبة ٥١ بالمئة، وذلك دفع البعض إلى الحديث عن إعادة تأميم النفط بعد الخصخصة التي تعرّض لها جراء القانون الأول. وقد نشر هذا التعديل في الجريدة الرسمية في ٣٠ تموز/يوليو ٢٠٠٦[١٤٥]، وبرّر رسمياً بالتكيف مع مستجدات السوق ـ أي ارتفاع الأسعار ـ والحفاظ على حقوق الأجيال القادمة من الجزائريين في هذه الثروة الزائلة.

هذا التعديل القانوني لم يقدمه، كما جرت العادة في مجلس الوزراء، وزير الطاقة والمناجم شكيب خليل، بل زميله وزير المالية بحجة سفره إلى الخارج في مهمة رسمية، وقد فضل الرئيس إصدار القانون، كما جرت العادة أيضاً، عن طريق أمر رئاسي مباشر بعد انتهاء الدورة البرلمانية لربيع ٢٠٠٦. هذا التغيير في مواقف رئيس الجمهورية مردّه الرئيس الفنزويلي هوغو شافيز الذي زار الجزائر خلال هذه المدة، وتمكّن على الأرجح من إقناع الرئيس بوتفليقة بتغيير القانون[١٤٦] الذي لا يخدم المصالح الاستراتيجية للجزائر. وكان شافيز قد استفاد من تدخل الجزائر وسوناطراك كمؤسسة نفطية في التخفيف من آثار الإضراب الذي قامت به مؤسسات متعددة الجنسيات ضد نظامه في بداية عام ٢٠٠٣ للمطالبة برحيله عن السلطة.

---

(١٤٥) انظر التعديل على موقع **الجريدة الرسمية** للجمهورية الجزائرية، <http://www.joradp.dz/JO2000/2006/048/A_Pag.htm>.

(١٤٦) *Le Soir d'Algérie*, 6/8/2006.

خاتمـة

لم يكن من السهل تتبع مسار صناعة القرار واتخاذه في النظام السياسي الجزائري، بما يميّزه من قيم ثقافية وسياسية، كالسرية، وهيمنة مؤسسة الجيش ومخابراتها، وذيلية المدني في علاقاته بالعسكري، والازدواجية بين مظهر مدني ثانوي يستعمل كمجرد إطار لإخراج القرارات، والباطن العسكري والأمني المسيطر على عملية صنع القرار. وهي قيم وممارسات اكتسبها هذا النظام السياسي حتى قبل بناء الدولة الوطنية ومؤسساتها المختلفة بعد الإعلان عن الاستقلال.

لكن النظام الجزائري الذي يتداخل فيه بقوة المدني مع العسكري، إلى درجة التماهي في بعض الأحيان، لا يمنع من ظهور أشخاص أقوياء يتحولون إلى أهم مؤسسة في النظام السياسي، كما هو حال الرئيس هواري بومدين الذي كان يتمتع بهذه المكانة الخاصة التي احتلها على مستوى صناعة واتخاذ القرار، مع لجوئه إلى التشاور، سواء داخل المؤسسات، كما هو حال مجلس الثورة، أو حتى خارجها مع الأشخاص المهمين في ظل التوازنات التي حافظ عليها دائماً.

كان الرئيس بومدين أول مؤسسة سياسية حتى في علاقاته بالنواة الأمنية العسكرية، عكس كل الرؤساء الآخرين الذين لم يتوصلوا إلى هذه العلاقة مع النواة المذكورة. وفي عهده، تأثرت مؤسسة الرئاسة كمركز قرار به شخصياً. ومن جانبه، يحاول الرئيس بوتفليقة أن يسترجع مكانة الرئاسة كمصدر لصناعة القرار واتخاذه، ولو حتى على حساب المؤسسات الدستورية الأخرى، كالحكومة والبرلمان حتى بعد الإعلان عن التعدّدية.

أما الرئيس الشاذلي، فقد مرت الرئاسة بالضعف في عهده، وأما الرئيس اليمين زروال، فقد حاول أن يترك فرصة للمؤسسات الدستورية الأخرى للمبادرة بصناعة القرارات المختلفة واتخاذها. لكن، في كل الأحوال، ظل بعض المتغيرات الأساسية هو المتحكم في قوة مؤسسة الرئاسة أو ضعفها، كشخصية الرئيس نفسه ومساره السياسي والمهني ونظرته إلى الأمور السياسية، والظرف الذي وصل فيه إلى الرئاسة، وذلك بغضّ النظر عن الإطار الدستوري والقانوني.

أما رئاسة الحكومة، كمركز قرار، فقد مرت من الناحية الشكلية بمرحلتين كبيرتين: المرحلة **الأولى** هي مرحلة الأحادية التي كانت فيها صلاحيات رئيس الوزراء لا تتعدّى التنسيق وتطبيق تعليمات الرئيس لغاية عام ١٩٨٩. والمرحلة **الثانية** جاءت بعد الإعلان عن التعددية التي لم يستطع فيها كل رؤساء الحكومات

تحويل هذه المؤسسة إلى مركز قرار فعلي. بالطبع، توجد كذلك متغيّرات عديدة يمكن أن تفسر قوة مجلس الحكومة، كمركز قرار أو ضعفه، من بينها العلاقة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، وخصائص هذا الأخير، فقد منح الرئيس زروال صلاحيات كبيرة لرؤساء حكومات لم يتمتعوا دائماً بقوة الحضور السياسي والكاريزما. أما الرئيس بوتفليقة، فقد حاول منذ مجيئه إلى السلطة القضاء على كل استقلالية لرئاسة الحكومة، التي لم يعد في مقدور رئيسها اختيار الوزراء، خاصة الأساسيين منهم، ولا هو بقادر على تحديد برنامج الحكومة السياسي. وفي عهده أسندت رئاسة الحكومة إلى غير المنتمي إلى الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية. هذا علماً بأن الحكومات الجزائرية عرفت دائماً نوعين من الوزراء، كل منهما تمتع بصلاحيات مختلفة، وبقدرة مختلفة على المشاركة في اتخاذ القرار، وذلك بحسب علاقاتهم الخاصة برئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية أو المؤسسات السياسية والعسكرية.

ومن سمات صنع القرار واتخاذه داخل نظام سياسي يتمتع بهذه الصفات، ضعف مشاركة المؤسسات التمثيلية، كالبرلمان حتى بعد الانتقال إلى التعدّدية. فقد بقي البرلمان على هامش النواة الفعلية للسلطة، فلم يتحول عملياً إلى مركز لصناعة القرار، حتى عندما منحه الإطار الدستوري والقانوني هذا الحق. ويكفي التذكير هنا بالكثير من القرارات الاقتصادية، كقانون المحروقات الجديد، أو السياسية، كقانون الجنسية والأحوال الشخصية والقوانين المتعلقة بالمصالحة الوطنية، وقبلها قانون الوئام المدني. . . إلخ، التي اختار الرئيس بوتفليقة تمريرها عن طريق أوامر رئاسية بعد اللجوء إلى الاستفتاءات الشعبية الأحادية (في ما يخصّ البعض منها على الأقل)، دون أن يتمكّن المواطن المعترض أو حتى المتحفظ من إبداء رأيه والمشاركة في نقاش عام بمناسبة هذه الاستفتاءات.

أما الحزب السياسي، كفضاء، فقد كان يمكن أن يساهم في عملية صنع القرار، بطريقة غير مباشرة، لكنه لم يتمكن بحكم طبيعة النخبة المسيّرة، لا من مساعدة المؤسسة التشريعية بمنحها استقلالية أكثر إزاء المؤسسة التنفيذية، ولا من تمكين المؤسسة التنفيذية من التحول فعلاً إلى فضاء للسلطة، فلم يتمكن الحزب بذلك من إنتاج ثقافة سياسية حديثة تحثّ مناضليه على الحوار وإبداء الرأي والاختلاف، بل تحول جلّ الأحزاب في العلاقة مع السلطة الفعلية إلى ما يشبه العلاقة القديمة مع حزب جبهة التحرير في ظل الأحادية.

وفي هذا الإطار، فإن من جملة الاقتراحات التي يمكن أن تقدم لترشيد عملية صناعة القرار السياسي واتخاذه، ما يلي:

- احترام فعلي للصلاحيات النظرية الكثيرة الممنوحة دستورياً للمؤسسات السياسية المختلفة، كالمجلس التشريعي والحكومة، في مجال صنع القرار واتخاذه.
- تحديد الصلاحيات بدقة بين المؤسسات العسكرية والأمنية في علاقاتها بالمؤسسات السياسية والإدارية الأخرى، وعدم تجاوز الأولى صلاحياتها الدستورية القانونية، والتوجه نحو احترافية الجيش التي تعيده إلى مهامه الدستورية الأصلية.
- تفعيل الدستور ومواده المتعلقة بالفصل الفعلي بين المؤسسات وعدم طغيان السلطة التنفيذية على باقي السلطات القضائية والتشريعية.
- القيام بتعديلات دستورية أو وضع دستور جديد للوصول إلى مؤسسات سياسية أكثر تمثيلية وتوازناً، وتحظى بموافقة أغلبية المواطنين، ويتم من خلالها تجاوز مرحلة الجيل الأول من الإصلاحات نحو نظام سياسي ومؤسساتي أكثر قرباً من روح العصر والطموحات العميقة للجزائريات والجزائريين.
- ترشيد تجربة الإعلام المستقل المكتسبة منذ أكثر من عشرية، ومدها إلى المجال السمعي البصري الذي ما زال تحت احتكار السلطة التنفيذية، لكي يصبح الإعلام بمختلف مؤسساته أكثر قرباً من اهتمامات المواطن، وأكثر تعبيراً عن مختلف الآراء والمصالح.
- وضع نظام للانتخابات وتقسيم للدوائر الانتخابية يحظى بموافقة الأغلبية الساحقة من المواطنين، بحيث يتحكّمون في آليات عمله وفي نتائجه، مما يزيد من شرعية المؤسسات السياسية المنبثقة عن الانتخابات بمختلف أنواعها.
- وضع قوانين جديدة للأحزاب والجمعيات والنقابات والإعلام والإضراب تحدّد صلاحيات مختلف الأطراف للابتعاد عن سيطرة الإدارة على المؤسسة القضائية، بما يخدم تمثيل أحسن للمواطنين، واحتراماً أكثر لحرية تعبيرهم وتنظيمهم.
- تفعيل دور المؤسسات الدستورية كالمجلس الأعلى للقضاء، والمجلس الدستوري ومجلس الدولة في المراقبة والفصل في النزاعات.

الملحق الرقم (١)

استقالة رئيس الحكومة احمد بن بيتور
التي قدمها إلى رئيس الجمهورية ونشرتها الصحافة الوطنية

السيد رئيس الجمهورية

الموضوع: استقالة الحكومة

لقد استلمت يوم ٢٥ أوت الماضي شروع أمر رئاسي ينظم تسيير الرأسمال التجاري للدولة، يهدف أساساً لإلغاء الأمر رقم ٢٥ ـ ٩٥ لـ ٢٥ سبتمبر ١٩٩٥. إن هذه الطريقة في التسيير الحكومي عن طريق الأوامر الرئاسية، في حين إن فترة ما بين الدورتين بالنسبة للبرلمان لن تدوم إلا شهراً واحداً تظهر وكأن الأمر يتعلق بتنصيب حكومة موازية ويعرقل البرلمان في الممارسة الكاملة لصلاحياته الدستورية.

في نفس الوقت، وأثناء خطاب جماهيري لكم بوهران يوم ٦ جوان ٢٠٠٠ عبرتم بوضوح وعلانية عن عدم موافقتكم على مضمون المادة ٧٧ من الدستور المنظمة لطريقة تعيين رئيس الحكومة، في حين إنكم وفي تغافل تام عن المادة ٧٩ من نفس الدستور قد قمتم بتعيين مجمل طاقم الحكومة، وحرماني بذلك عملياً من أهم صلاحياتي الدستورية.

بالإضافة إلى كل هذا، وفي الوقت الذي كنت فيه منهمكاً بإعداد برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي بعثته لكم يوم ١٩ أوت ٢٠٠٠، فإن مصالحكم بالرئاسة، ومن دون مشاركتي أو مشاركة الحكومة، أو إعلامي، كانت تحضر في هذا الأمر الرئاسي في تعارض واضح مع الاستراتيجية المقترحة.

إن هذه الشروط لا تسمح لي بأداء مهامي بالسلطة والطمأنينة المطلوبتين.

لكل هذا، أقدم لكم استقالة حكومتي طبقاً للمادة ٨٦ من الدستور.

أحمد بن بيتور
رئيس الحكومة

الملحق الرقم (٢)

الإعلان عن تكوين المجلس الأعلى للدولة

في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

العدد 3

السنة التاسعة والعشرون

الاربعاء 10 رجب عام 1412هـ

الموافق 15 يناير سنة 1992م



الجمهورية الجزائرية
الديمقراطية الشعبية

الجريدة الرسمية

اتفاقات دولية ، قوانين ، ومراسيم

قرارات وآراء ، مقررات ، مناشير ، إعلانات وبلاغات

الاشتراك سنوي	الجزائر تونس المغرب ليبيا موريطانيا	بلدان خارج دول المغرب العربي	الادارة والتحرير الأمانة العامة للحكومة الطبع والاشتراكات المطبعة الرسمية
	سنة	سنة	7 و9 و13 شارع عبد القادر بن مبارك – الجزائر الهاتف 15 18 65 إلى 17 ح ج ب 50 – 3200 الجزائر Télex : 65 180 IMPOF DZ بنك الفلاحة والتنمية الريفية 060 300 0007 68 KG حساب العملة الأجنبية للمشتركين خارج الوطن بنك الفلاحة والتنمية الريفية 060 320.0600 12
النسخة الاصلية............	150 د.ج	400 د.ج	
النسخة الاصلية وترجمتها	300 د.ج	730 د.ج تزاد عليها نفقات الإرسال	

ثمن النسخة الاصلية 3.50د.ج ثمن النسخة الأصلية وترجمتها 7.00 د.ج ثمن العدد للسنين السابقة : حسب التسعيرة. وتسلم الفهارس مجانا للمشتركين. المطلوب ارفاق لفيفة ارسال الجريدة الاخيرة سواء لتجديد الاشتراكات أو للاحتجاج أو لتغيير العنوان. ثمن النشر 30 دج للسطر.

فهرس

المصدر: الجريدة الرسمية (الجزائر)، السنة ٢٩، العدد ٣ (كانون الثاني/يناير ١٩٩٢)، <http:// www.joradp.dz/JO8499/1992/003/A_Pag.htm>.

الفصل الثالث

الحالــة السعوديــة

يوسف مكي(*)

(*) كاتب عربي من السعودية، مؤسس موقع «التجديد العربي».

مقدمة

لم يتم تأسيس المملكة العربية السعودية، في مطلع القرن العشرين، بمعزل عن الظروف الدولية، وبخاصة الصراع بين القوى الكبرى السائدة آنذاك على تقاسم تركة السلطنة العثمانية. لقد اتجه الملك عبد العزيز من منفاه في الكويت إلى الرياض، مدعوماً بالتأييد البريطاني للتخلّص من آل الرشيد، حكام نجد وحلفاء الأتراك. وقد جاءت مناصرة الحكومة البريطانية لابن سعود في إطار تاريخي وموضوعي يهدف إلى إضعاف السلطنة العثمانية، من خلال إضعاف وجودها ووجود حلفائها في الأطراف، وأيضاً في إطار حماية خاصرتها في جنوب العراق وبلاد الشام، وتأمين الطريق في شرق السويس، الموصل إلى الهند، درّة التاج البريطاني.

جاء ابن سعود إلى الرياض، مستنداً إلى جملة من الدعائم، التي منحت النظام مشروعيته لحقبة طويلة. أولى تلك الدعائم هي الدين، وتجدر، في هذا الصدد، الإشارة إلى أن قيام الدولة السعودية الأولى التي أسسها محمد بن سعود قد تحقق من خلال تحالف بين الدين والسياسة، عبر تحالف الشيخ محمد بن عبد الوهاب، الذي تنتسب إلى اسمه الحركة الوهابية، مع الإمام محمد بن سعود، مؤسس الدولة السعودية[1].

منذ البدء، كان شعار «هبت رياح الجنة وينك يباغيها» محرضاً لشيوخ القبائل والأتباع الذين ساروا خلف ابن سعود على «استعادة ملك آبائه وأجداده»، وعلى العودة بنجد إلى «الدين الإسلامي الصحيح» البعيد عن الشرك والجهالات والخزعبلات. وبارتباط القبائل بابن سعود في حربه لتأسيس مملكته، أصبحت للنظام دعامتان رئيسيتان يستمد منهما مشروعيته، هما الدين والقبيلة. وفي مراحل لاحقة، أصبح لهاتين الدعامتين ثقل كبير، حيث لعبتا دوراً بارزاً في تشكيل القوة الضاربة

(١) بنوا ميشان، **ابن سعود ولادة مملكة**، تعريب رمضان لاوند (بيروت: دار أسود للنشر، ١٩٧٦)، ص ١٣٤ ـ ١٤٧.

لجيش الفتح السعودي. وقد تشكّلت هذه القوة الضاربة من ثلاثة عناصر رئيسية:

١ ـ الحرس الوطني ممثلاً في تشكيلته حضور مختلف القبائل المؤيدة لابن سعود.

٢ ـ الإخوان، وهم مجموعة دينية متعصّبة التحقت بابن سعود، أملاً في الجهاد والغنائم وفرض «الإسلام الصحيح» على المناطق الأخرى.

٣ ـ الحضر في المناطق المؤيدة لابن سعود، وبشكل خاص من منطقة نجد، وقد شكّلوا لاحقاً نواة الجيش النظامي.

هكذا، إذاً، أصبح النظام السعودي منذ البداية مستنداً إلى مثلث متساو الأضلاع. كان الدين في هذا المثلث يمثل الإطار الأيديولوجي للنظام، وكانت القبيلة تمثل قاعدته الاجتماعية، وكانت القوة الضاربة، المشكّلة من مختلف القوى الاجتماعية السائدة هي الضلع الأخير في المثلث.

ولقد ساهمت الظروف الدولية والمحلية والإقليمية في توسع مملكة ابن سعود، لتشمل الحجاز والأحساء ومنطقة عسير في مراحل لاحقة.

ولا شك في أن ضمّ الحجاز إلى الدولة العربية السعودية قد عزّز من المشروعية الدينية التي اعتمد عليها الحكم السعودي منذ بداية تأسيسه. فقد أصبح الحرمان الشريفان، بعد سقوط عرش الأشراف، تحت سيطرته، وأصبحت خدمة الحرمين مصدراً رئيسياً آخر من مصادر الشرعية الدينية، التي يستمد منها النظام حضوره المحلي والعربي والإسلامي والدولي.

ولقد كان الملك عبد العزيز واعياً بهذه الحقيقة، وبالمكتسبات التي حققها على صعيد تعزيز البنية الأيديولوجية للنظام، وكان شديد الحرص على الاستفادة منها. وكانت دعوته إلى عقد مؤتمر إسلامي في مكة في عام ١٩٢٧ دليلاً على وعي مبكر بأهمية استثمار وجود الحرمين الشريفين تحت السيطرة السعودية إلى أقصى حدّ في تعزيز دوره السياسي الإقليمي والإسلامي.

وبعد توحيد الحجاز ونجد ومنطقة الأحساء والقطيف، لم يتبق أمام ابن سعود سوى الجزء الجنوبي المحاذي لليمن. وقد توافق الطموح السعودي في استكمال الفتح والاستيلاء على منطقتي نجران وعسير مع الرغبة البريطانية في تأديب الإمام أحمد بن يحيى، ملك اليمن، الذي كان يطالب بتحرير اليمن الجنوبي من الاستعمار البريطاني وعودته إلى مملكته.

وبتوحيد الدولة العربية السعودية، تأمن لابن سعود الاستيلاء على منطقة

مترامية الأطراف، وتحقق له حلمه في استعادة «ملك آبائه وأجداده». وقد مكّن ذلك البريطانيين من النأي بأنفسهم عن مشاكل الرمال الصحراوية المتحركة، وأمنوا سلامة الطريق إلى الهند. وقد ضمنت لهم اتفاقيات الحماية، التي وقّعوها في مراحل مختلفة، مع الكويت والبحرين وقطر والإمارات المتصالحة وعُمان، وسيطرتهم المباشرة على حضرموت وعدن وبقية مناطق اليمن الجنوبي، سواحل آمنة في الجزء الغربي من الخليج العربي.

في عام ١٩٢٧ وقّع البريطانيون مع ابن سعود اتفاقية أبحر، التي ألغيت بموجبها معاهدة دارين عام ١٩١٤ التي فرضت الحماية على ابن سعود. وبموجب اتفاقية أبحر اعترف البريطانيون بالملك عبد العزيز بن سعود سلطاناً على نجد والحجاز وملحقاتهما. وكان توقيع تلك الاتفاقية بداية مرحلة جديدة في تاريخ الجزيرة العربية، حيث مهدت لقيام شركة ستاندرد أويل أوف كاليفورنيا بتوقيع اتفاقية مع العربية السعودية في بداية الثلاثينيات للتنقيب عن النفط. وفي عام ١٩٣٣، تم اكتشاف النفط بكميات تجارية وغزيرة، ليضيف ذلك إلى النظام السياسي السعودي مشروعية جديدة.

لقد تحول المثلث المتساوي الأضلاع، الذي استمد النظام السعودي منه مشروعيته، حتى اكتشاف النفط وإنتاجه بغزارة، إلى مربع قوي، بعد بداية تصدير النفط بكميات تجارية إلى الخارج اعتباراً من عام ١٩٣٣. وقد وفرت أموال النفط إمكانية تأسيس جيش نظامي حديث مستقل لا يستند في تشكيلاته إلى المكوّنات القبلية، مع الاحتفاظ بالتوازي بالجيش الآخر، الذي تقوم هيكليته على أساس الولاء القبلي.

ويمكن القول إن الحضور السعودي على الساحتين العربية والدولية أخذ بالبروز بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، وذلك أمر بديهي. فالمرحلة التي سبقت الحرب كانت مرحلة تأسيس بالنسبة إلى النظام. وقد أدى انشغال الحلفاء بالحرب إلى تعطيل الإنتاج بشكل مؤقت في حقول النفط. كما أن صورة علاقة الحكم وتحالفاته مع القوى الدولية بدت غير واضحة المعالم أثناء الحرب، خاصة بعد الهجوم الألماني الكاسح، وتراجع الدور القيادي البريطاني التقليدي في السياسة العالمية. وهكذا، تهمّش اهتمام العالم بهذه المنطقة، وبالتالي تهمّش الدور السعودي خلال فترة الحرب. وربما أمكننا أن نحدّد تاريخ الانتهاء من مؤتمر يالطا الذي ضم قادة الحلفاء عام ١٩٤٥، والنتائج التي تمخّض عنها، كبداية لإعادة الاعتبار إلى منطقة الخليج والجزيرة العربية، من قبل المنتصرين في الحرب، ومن ثم

الاهتمام بالدور السعودي. فإثر نهاية هذا المؤتمر، توجّه الرئيس الأمريكي، روزفلت، إلى منطقة الشرق الأوسط، والتقى الملك عبد العزيز بن سعود في ١٤ شباط/فبراير ١٩٤٥، وذكر أن الخطط المتعلقة بعالم ما بعد الحرب تتصوّر تقليصاً لمجالات النفوذ التقليدي، لصالح سياسة الباب المفتوح، وأن الولايات المتحدة تأمل في أن يصبح باب السعودية مفتوحاً لها ولغيرها من الأمم. وفي ٣١ أيار/مايو من العام نفسه غدت الصورة أكثر وضوحاً، حيث وجهت وزارة الخارجية الأمريكية مذكّرة إلى نظيرتها البريطانية، لعل أهم ما فيها، بالنسبة إلى موضوع هذا الفصل، الفقرات التالية:

ـ نحن نرغب في زيادة معدلات استغلال النفط من احتياطيات نصف الكرة الشرقي، ولا سيما الشرق الأوسط، حتى يمكن خفض نسبة الاستغلال لنفط نصف الكرة الغربي، خصوصا نفط الولايات المتحدة.

ـ نحن نرغب في توصيل منابع النفط، وبخاصة نفط السعودية والعراق إلى مياه الخليج أو البحر الأبيض بواسطة خطوط الأنابيب[٢].

ومنذ تلك الفترة، أصبحت علاقة الولايات المتحدة الأمريكية بالنفط، وبالتالي بالدولة العربية السعودية، توصف بأنها استراتيجية في أقل تقدير. وغدا النفط عنصراً فاعلاً في كل الأزمات التي مرت بها منطقة الشرق الأوسط، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية حتى يومنا هذا، بل ربما لا يجانبنا الصواب حين نؤكد أن النفط غدا عنصراً ثابتاً في كل الأزمات الكبرى التي أخذت مكانها في المنطقة عموماً، وفي الوطن العربي بشكل خاص. وكان تدخل الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٣ بتدبير انقلاب ضد حكومة د. محمد مصدق في إيران، من أجل السيطرة على النفط الإيراني، وإحكام قبضتها على نفط الشرق الأوسط كله من العراق إلى إيران، ومن الخليج إلى السعودية، هو مقدمة التدخل العسكري الأمريكي المباشر في شؤون المنطقة.

كان النفط حاضراً في العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦، وكان الوعي القومي بأهميته كوقود لآلة الحرب لدى قوى العدوان هو ما حرّض الشباب العربي القومي في سورية على نسف خطوط التابلاين المتجهة من العربية السعودية

---

(٢) أليكسي فاسيليف، **فصول من تاريخ العربية السعودية** (بيروت: دار الفضاء للطباعة والنشر، ١٩٨٨)، ص ٥٤.

عبر الأراضي السورية إلى ميناء صيدا في لبنان. وإثر نكسة حزيران/ يونيو ١٩٦٧ مكّنت أموال الدعم التي قدمتها الأقطار العربية النفطية إلى مصر والأردن من إعادة بناء القوة العسكرية العربية، لتمارس دورها بعد فترة قصيرة في معركة إزالة آثار العدوان في حرب الاستنزاف. وفي حرب تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٣، تم التقاء السلاح بالنفط، وأصبح النفط شريكاً كبيراً للسياسة والسلاح، حين تجاسر العرب بعد تردّد واستخدموه كقوة رئيسية من أدوات الصراع ضد مناصري الكيان الصهيوني، وكان أن تحققت معجزة العبور العظيم[٣]. وقد أدت هذه الحرب إلى حدوث الطفرة النفطية الأولى، وبروز ما عرف لاحقاً بـ «الحقبة النفطية» أو «الحقبة السعودية».

وجاءت بعد ذلك ثلاث معارك يمكن وصفها فعلاً بأنها حروب النفط، وهي: **الأولى** الحرب العراقية ـ الإيرانية التي دارت رحاها من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٨٨، وكان تأثير النفط في هذه الحرب كبيراً وبعيد المدى. ويكفي أنها دارت بين اثنين من المنتجين الرئيسيين للنفط في العالم. وقد أدى انقطاع تصدير النفط من الجانب العراقي، وتقلّص إنتاجه من جانب إيران، إلى حدوث الطفرة النفطية الثانية. وكان تمويل هذه الحرب قد تم بموارد نفطية على الجانبين. وكان ضرب منابع النفط ومنشآته هو من أولويات أهداف كل طرف لإضعاف إمكانيات الطرف الآخر. وقد شهد الخليج العربي أثناءها بداية وجود أكبر تحشد للأساطيل الغربية في مياهه.

وكانت حرب النفط **الثانية**، هي حرب الكويت، وكان من بين الأسباب التي ذكرت لاشتعال الأزمة بين الكويت والعراق، اتهام العراق للكويت بأنها زادت إنتاجها من النفط عن الحصة المقرّرة لها طبقاً لقرارات «الأوبك»، وأن ذلك أدى إلى خفض أسعار النفط، وبالتالي أثر في اقتصاديات العراق في وقت كان يتعرّض فيه لضغوط من كل جانب.

ومع غزو العراق للكويت في ٢ آب/ أغسطس ١٩٩٠ بدأ فصل جديد، أكثر حدّة وضراوة، في تاريخ الصراع على المنطقة. فمنذ البدء، حالت الإدارة الأمريكية بزعامة الرئيس جورج بوش دون وصول القادة العرب، والمجتمع الدولي، إلى حلّ سلمي للأزمة، وأرسلت جيوشها وأساطيلها إلى منطقة الخليج العربي. وتمركز أكثر

---

(٣) محمد حسنين هيكل، حرب الخليج: **أوهام القوة والنصر** (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٢).

من ٥٠٠ ألف جندي من ثلاثين دولة على تراب العربية السعودية، كما تمركزت آلاف الطائرات في القواعد الجوية في السعودية وبقية دول مجلس التعاون الخليجي، وتمركزت الأساطيل البحرية في مياه الخليج والمتوسط والبحر الأحمر. وفي ١٦ كانون الثاني/ يناير ١٩٩١ بدأت الحملة الجوية على العراق.

وكانت حرب النفط **الثالثة** هي الحرب التي شنّت عام ٢٠٠٣ ضد العراق، وانتهت باحتلال بغداد في ٨ نيسان/أبريل تحت ذريعة وجود أسلحة دمار شامل، وعلاقة مفترضة بين القيادة السياسية في العراق وتنظيم القاعدة. واتضح لاحقاً أن الهيمنة على النفط هي الدافع الحقيقي إلى الحرب. ومرة أخرى، كان انطلاق القوات الأمريكية من بلد عربي نفطي، هو الكويت، واتخاذها من قطر، البلد العربي النفطي، وقاعدة السيلية، مقراً للقيادة المركزية للعمليات ضد العراق. وقد انطلقت الطائرات الحربية من قواعد لها في عموم دول مجلس التعاون الخليجي، وبتمويل عربي نفطي للعدوان.

هكذا، إذن، أصبح النفط، وعلاقته بالقوى الكبرى، وبشكل خاص، الولايات المتحدة الأمريكية، عنصراً أساسياً لا غنى عن أخذه بعين الاعتبار لدى دراستنا لصناعة القرار في العربية السعودية، وليصبح لزاماً علينا أن نضعه إلى جانب الدعائم الأخرى، كأحد عناصر شرعية النظام في العربية السعودية، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وحتى وقتنا الحاضر.

كيف تفاعلت هذه العناصر مع بعضها البعض؟ وما هو الدور الذي اضطلعت به تاريخياً في صناعة القرار السعودي؟. ذلك ما سوف نتناوله في المبحث الأول من هذا الفصل.

أولاً: مرحلة تأسيس الدولة

أشرنا إلى أن الدعائم الأساسية للنظام السعودي استُكملت إثر اكتشاف النفط، وأصبحت أربعاً: الدين كمحتوى أيديولوجي، والقبيلة كقوة اجتماعية، والجيش بمكوّناته الثلاثة التي أوضحناها كقوة ضاربة، والنفط كقوة اقتصادية مكّنت من تأسيس مؤسسات الدولة وتسييرها. وأدت علاقة التفاعل بين هذه الدعائم إلى تحقيق استقرار نسبي للنظام، لكن العلاقة بين هذه العناصر لم تتصف دائماً بالتجانس، وهي وإن كان يراد لها أن تكون تكاملية، كان ديدنها في مراحل كثيرة التقابل والصراع. وكادت في حالات عديدة أن تودي بالنظام وتقضي عليه.

في المراحل الأولى للدولة كانت العلاقة تكاملية بين القبيلة والدين، وقد

بني الجيش الفاتح بهيكلية قبلية، مستمداً أيديولوجيته من العصبية الدينية. وحين كان يحدث انتهاك «مفترض» من قبل النظام للدعامة الأيديولوجية ينشب صراع بين النظام والقبيلة، وتتباعد المسافات بينهما.

وأول ما يواجهنا عند محاولة تفكيك البنية الاجتماعية السعودية هو أنه في المجتمعات الرعوية يحلّ الانتماء إلى القبيلة بديلاً للانتماء إلى الوطن، فالوطن معدوم ما دام القانون هو الترحال إلى حيث يوجد الكلأ والماء.

وهكذا، فإن الحماية الحقيقية للفرد ليست لها علاقة بالدفاع عن الأرض، ولا بطبيعة المكان، وهذا ما يفسر إصرار الناس في المجتمع الرعوي على الاعتداد بأنسابهم وآبائهم وأجدادهم، وبالتالي بقبائلهم، بدلاً من الانتماء إلى أرض وتاريخ وحضارة. وهو أيضاً ما يفسر انتساب شعب الجزيرة إلى العائلة السعودية. فالملك وفقاً لهذا الموروث هو شيخ القبائل، وسيدها جميعاً، وبالتالي هو مصدر القرارات وصانعها الأوحد.

كانت هذه البنية المجتمعية هي التي وفرت لابن سعود مناخاً ملائماً لتحقيق مشروعه. فلم يكن، وبخاصة في المراحل الأولى لتأسيس مملكته، بحاجة إلى تعميق فكرة الوطن. إن حضور مفهوم الوطن يعني الاستقرار، وتشذيب العصبية، وترسّخ فكرة الانتماء إلى أرض، بحيث تتحدّد ملامحها وطبيعتها وخصائصها وحدودها، وذلك ما لا ينسجم مع طبيعة المشروع الذي تطلع ابن سعود إلى تحقيقه. فقد كان آنذاك بحاجة إلى تعميم فكرة الهجرة المستمرة، والترحال الدائم للإسراع واكتساب مناطق جديدة. وكان ذلك بالنسبة إلى جيشه الفاتح، منسجماً مع موروثات سكنت في النفس منذ عهود سحيقة، وأضيف إليها أجر الدنيا والآخرة، حين تم الجمع بين الجهاد والغنيمة. واختزل ذلك في بلوغ إحدى الحسنيين: النصر أو الشهادة.

كان ابن سعود، إذن، ينطلق من نظرة براغماتية، وبوعي للممكنات التي لديه. ولم تكن هناك علاقة تضاد، عند مرحلة التأسيس، بين مشروعه والرؤية الدينية المتزمتة والضيّقة للعناصر التي نفذ بواسطتها مشروعه. اعتمد ابن سعود في احتلاله للرياض على عناصر نجدية موالية له ولأسرته. ومع أنه استخدم الدين بشكل بارع منذ البداية كمحتوى أيديولوجي، لكن التحاق مليشيات عسكرية دينية بجيش الفتح قد جاء في المرحلة التالية، أثناء الهجوم على الأحساء، حين التحقت بجيشه مجموعة الإخوان.

والإخوان هنا تسمية مغايرة لحركة الإخوان المسلمين التي تأسست في مصر عام ١٩٢٩ في مدينة الإسماعيلية. إنهم مجموعة سابقة في وجودها على حركة إخوان مصر، نشأت في بلدة الأرطاوية عام ١٩١٣. وقد طالب الإخوان (السعوديون) بالالتزام الصارم بالفرائض الخمس في الإسلام، وبالخضوع للإمام، وعدم التعايش مع الأوروبيين، ومع سكان البلدان التي يديرها الأوروبيون. وقد شكّل الإخوان منذ تلك الفترة العمود الفقري للمحاربين في جيش ابن سعود.

لقد شكّل الإخوان مليشيات عسكرية، وساهموا مع ابن سعود في استكمال الفتوحات، وفي تأسيس مملكته وتوحيدها. وقد اصطدموا لاحقاً بالنظام بعد أن تكشّف لهم حجم العلاقات السعودية ـ البريطانية، وحسمت الخلافات بين هذه المجموعة والملك في معارك عسكرية ضارية، أهمها معركة السبلة، وانتهت بمصرع بعض القيادات، والزجّ بآخرين في المعتقلات لينهوا حياتهم في غياهب السجون.

كان جوهر الخلاف بينهم وبين سعود مرتبطاً بالدرجة الأولى بقناعة ابن سعود بأن عملية الفتح قد استُكملت، وأن مرحلة تأسيس الدولة قد حانت، الأمر الذي عارضه الإخوان، الذين اعتبروا ذلك نقيضاً لرسالة الجهاد والفتح التي من أجلها قدموا يمين الولاء للحكم السعودي[٤].

كان الملك قد شرع بعد احتلاله الحجاز في تطبيق ما ورد في كتب الشيخ محمد بن عبد الوهاب، بغرض كسب رضا الإخوان من جهة، ولفرض هيبته وسلطته على البلدان التي تم فتحها من جهة أخرى. أصبح المنقطع عن أداء الصلاة في المسجد يعاقب بالحبس مدة تتراوح من ٢٤ ساعة إلى عشرة أيام، مع غرامة. ومن يتعاطى الخمر يحبس لمدة شهر، ويدفع غرامة، وإذا عاود تعاطيها يحبس لمدة قد تصل إلى سنتين. ويطال العقاب الصارم كل من يصنع الخمر أو يبيعها. كما حظر التدخين، لكن لم يرد ذكر للمتاجرة به.

لكن علاقة المساومة واسترضاء الإخوان من قبل ابن سعود لم تدم طويلاً، كما رأينا. فقد بلغت العلاقة بينهما مستوى القطيعة بعد رسم الحدود مع الكويت والعراق والأردن، وتوقف مشروع الفتح الذي اعتبروه منافياً لعقيدة الجهاد. إن منعهم من غزو أراضي الكويت والعراق والأردن حرمهم من إمكانية تحسين

(٤) فاسيليف، المصدر نفسه، ص ٢٣٦ ـ ٢٤١.

أوضاعهم المادية عن طريق سلب «المشركين». وكانوا يرون في تلك الغزوات المتسترة بالدين خلاصاً لهم من الفاقة.

تمكّن ابن سعود من إلحاق الهزيمة بقادة الإخوان بعد معارك ضارية، واضطرهم إلى الهروب إلى الحدود العراقية، وهناك طلبوا من البريطانيين منحهم حق اللجوء السياسي في ١٠ كانون الثاني/ يناير ١٩٣٠، ولكن البريطانيين رفضوا ذلك، ونقلوهم إلى البصرة، حيث أودعوا متن بارجة بريطانية في شطّ العرب. وفي ٢٧ من الشهر ذاته، نقل زعماء الإخوان إلى مخيم الملك عبد العزيز، وانتهت بذلك عملياً انتفاضة الإخوان. وكانت تلك أول مواجهة حقيقية بين آل سعود والعناصر الدينية المتطرفة، لتتبعها فصول أخرى، طيلة التاريخ السعودي، أكثر ضراوة وقسوة ومرارة[٥].

حكمت تلك البداية سلوك آل سعود تجاه التحالف بين الدين والقبيلة اللذين كانا وما يزالان من أهم دعائم النظام السعودي. كانت العقيدة الدينية، كما جاءت في موروث ابن تيمية ومحمد بن عبد الوهاب، هي علاقة هجرة وجهاد وفتح. وهي نقيضة لفكرة تأسيس الدولة، وبناء هياكلها، وكانت بكل تأكيد مناقضة للرغبة الملحّة في توطين المهاجرين وبناء دولة حديثة، والأخذ بأسباب المدنية، بما في ذلك سنّ قوانين ولوائح تتماشى مع روح العصر.

كان التناقض الرئيسي بين المحتوى الأيديولوجي الذي اعتمده آل سعود والرغبة في بناء الدولة يبدو أمراً لا مفر منه. وكان النظام السعودي يحاول الموازنة بين العنصرين: الدين والدولة. وكانت العلاقة بين الاثنين من التعقيد، بحيث أصبح شبه مستحيل إيجاد موازنة دقيقة للإمساك بكليهما. كما كانت عملية صنع القرار في السعودية قد ارتبطت إلى حدّ كبير بالنجاح أو الفشل في تحقيق هذه الموازنة. ولا شك في أن تحول العربية السعودية إلى بلد رئيسي منتج للنفط، وإلى منطقة جاذبة في السياسة الدولية، قد ساعد في حلّ بعض الإشكالات، ومكّن الدولة من ممارسة كثير من المساومات، لتحقيق التآلف بين المحتوى الأيديولوجي للنظام وقيام دولة حديثة، ولكنه في حالات عديدة، أضاف تعقيدات أخرى إلى المشكلة.

هل كان بإمكان ابن سعود وأبنائه، في ما بعد، أن ينتصروا لأحد هذين العنصرين، ويغلّبوه على العنصر الآخر؟ إن قراءة تاريخ الدولة السعودية الحديثة،

---

(٥) المصدر نفسه، ص ٣٠٢ ـ ٣١٨.

والظروف الدولية التي ساعدت في نشوئها، والدور الذي أنيط بها في ما بعد في المنطقة، وعلى المستوى العربي والعالمي، يقدمان جواباً قطعياً باستحالة ذلك. فأي نظام سياسي في العالم لا بد له لكي يستمر، من عناصر تثبت مشروعيته، وهذه العناصر، كما هي لازمة لنشوئه، فإنها لازمة أيضاً لاستمراره.

ما هي العناصر التي يمكن أن يستمد منها النظام مشروعيته في مجتمع رعوي وقبلي، يعتمد على السلطة المطلقة المنبثقة من «الحق الإلهي»، إن لم تكن الدين والقبيلة؟ إن من نافلة القول أن ابن سعود وصل إلى الحكم في مرحلة انتقال سياسي كبرى في المنطقة العربية بأسرها، وكان كل الحكام، الذين شهدوا تلك المرحلة، يتبارون في الادعاء بالحق الشرعي، المستند إلى الدين في تثبيت سلطانهم. فقد كان السلطان العثماني في الآستانة يدّعي إمامة المسلمين، وكان الملك فؤاد في مصر يسعى إلى تعيين نفسه خليفة للمسلمين، وكان شريف مكة، الشريف حسين بن علي، يتحصّن خلف خدمته للحرمين الشريفين. ومن جهة أخرى، فإن أطروحات هذا المحتوى الأيديولوجي كانت تخدم بشكل مباشر القوى السياسية الدولية السائدة آنذاك، تلك القوى التي كانت تتطلع إلى حروب محلية تعضد استراتيجيتها في تقاسم تركة الرجل المريض في الآستانة، وتساهم في إيجاد نهاية سريعة للحرب العالمية الأولى التي كانت رحاها تدور آنذاك. وقد لعب المحتوى الأيديولوجي (الديني) للنظام دوراً مركزياً في القضاء على حلفاء الأتراك في نجد، وعلى الوجود التركي ذاته، على الساحل الشرقي للجزيرة العربية. وكان الدور الأكبر لهذا المحتوى، قد جرى تأجيله إلى مرحلة لاحقة، إلى حين يتحقق النصر للحلفاء، وتبدأ المواجهة مع الشريف حسين ومع التيار القومي، حليفي الأمس، حيث اعتمدت استراتيجية جديدة في المنطقة تقوم على وضع العقيدة الإسلامية في مواجهة العروبة.

هكذا كانت بداية جديدة لتفتيت عناصر المقاومة لدى الأمة، بوضع الإسلام والعروبة أحدهما في مواجهة الآخر. وهكذا أصبحت الجزيرة العربية موزّعة بين مركزين: مركز قومي، بزعامة حسين بن علي شريف مكة، ومركز إسلامي، بزعامة ابن سعود. ولما كانت مجمل الظروف المحلية والدولية تصبّ باتجاه التخلص من الرمز المغدور به، كان النصر حليف ابن سعود، وكانت الهزيمة للتيار الوطني القومي، ولكن إلى حين. . .

والنتيجة التي نصل إليها هي أنه لم يكن في الإمكان الاستغناء عن المحتوى الأيديولوجي للنظام؛ فقد جاء منسجماً مع تركيبة بنيوية اجتماعية، تفرض

وجوده بقوة، وجاء أيضاً ملبياً لاستراتيجيات القوى الدولية السائدة، الحليفة في المنطقة. وقد بقي هذا العنصر قوياً وفاعلاً ومؤثراً حتى يومنا هذا.

لقد كشف تسلسل الأحداث عن مخاطر جدّية عديدة تعرّض لها النظام والمجتمع في الجزيرة العربية، نتيجة اختلال التعامل مع المؤسسة الدينية، والاستثمار المفرط للدين. ورغم كل ذلك، كانت الحاجة، نتيجة لهشاشة الهياكل الاجتماعية، وضعف مشاركة الجمهور في صناعة القرار، وغياب الرأي الآخر، عوامل تفرض بقوة استمرار المحتوى الأيديولوجي الديني، وطغيان المؤسسة الدينية التقليدية في صناعة القرار، وتوجيه سياسات الدولة. وكان سلوك الدولة عند كل أزمة، لا يرقى إلى معالجة جذور هذه الأزمة، لاستحالة ذلك، ولكن يقف عند التعامل المباشر مع نتائجها.

وهكذا، فإن الباحث في عملية صنع القرار، في الحالة السعودية، سيجد نفسه مجبراً باستمرار على دراسة الكيفية التي تعامل فيها النظام، مع أزماته، من خلال وعي الطريقة التي وازن فيها النظام بين الحاجة إلى بناء دولة حديثة، والولوج في مرحلة تمدين، واستكمال تنفيذ البنية التحتية للبلاد، وأيضاً علاقة التحالفات مع الخارج، وبين المحتوى الأيديولوجي والفكري للنظام، والقوى الاجتماعية التي يفرزها باستمرار، مهدّدة استقراره ووجوده.

وكان ابن سعود، في أيامه الأخيرة، حين داهمته الشيخوخة، يخشى من حدوث انقسام بين العائلة المالكة والمؤسسة الدينية التقليدية. ومنعاً لحدوث التصادم بينهما، أصدر في مطلع الخمسينيات من القرن العشرين قراراً حقق نوعاً من السلم الوظيفي بين علماء الدين. فقد اعتبر مفتي الديار السعودية بمثابة رئيس للعلماء. وحظي رئيس جماعة هيئة الأمر بالمعروف في الرياض بهيبة خاصة، ومنح قاضي القضاة في مكة، وقاضيا المحكمة الشرعية في الرياض، ورجال دين آخرين، اعتبارات خاصة[٦].

ثانياً: مرحلة بناء مؤسسات الدولة والطفرة النفطية

بوفاة الملك عبد العزيز بن سعود في ٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٥٣ بدأت مرحلة جديدة في تاريخ العربية السعودية. فالملك سعود الذي خلفه في الحكم لم

(٦) المصدر نفسه، ص ٣٣٦ ـ ٤٠٥.

يكن يتمتع بكثير من المزايا التي كان والده يتمتع بها. فهو أولاً لم يكن صاحب مشروع توحيد العربية السعودية، وغير المنازع في سلطته. إضافة إلى ذلك، فإن خوف الملك الراحل من حدوث تنافس بين ولديه الأكبر سناً جعله يقسم العمل بينهما منذ الأيام الأخيرة في حياته، إذ جعل ولاية العهد لابنه الأكبر سعود، ومن ثم لفيصل الذي يليه سناً، ثم يليهما الأصغر سناً منهما، فالأصغر وهكذا. ومع إعلان الوفاة، أصدر الملك الجديد مرسوماً بتعيين أخيه فيصل ولياً للعهد، ونائباً لرئيس مجلس الوزراء، ووزيراً للخارجية.

في آذار/ مارس عام ١٩٥٤، أدلى الملك سعود في أول اجتماع لمجلس الوزراء ببيانه السياسي الأول بصفته ملكاً، وأعلن عن تمسّكه بأهداب الدين، وعزمه على مواصلة سياسة والده وأساليب حكمه. وقال إن الهدف الأول له هو تثبيت أصول الدين والشرع. وأشار إلى أن من مهمات حكومته تعزيز الجيش، ومكافحة الفقر والجوع والمرض، وتحسين الخدمات الطبية. وقد صارت هذه العبارات، في ما بعد، تتقدم كل خطابات العرش عند استلام فيصل وخالد وفهد وعبد الله سدّة الحكم. وكان يتقدمها التأكيد المستمر للالتزام بالدين، كمحتوى أيديولوجي، ودعامة رئيسية من دعائم النظام.

ومع تصاعد الصراع بين الأخوين سعود وفيصل في بداية الستينيات من القرن العشرين حول أسلوب إدارة الحكم، برزت حقائق جديدة في كيفية صناعة القرار في البلاد، وعبّر ذلك عن نفسه في بروز قوى جديدة أصبح لها، منذ تلك الفترة فصاعداً، وزن كبير في صناعة القرار السعودي وتقرير مستقبل البلاد.

فلحسم الصراع بين الأخوين كان لا بد لكل منهما من أن يستند إلى قوى من داخل البنيان العائلي تدعمه في صراعه مع الآخر. فقد تقدمت في ٢٤ آذار/ مارس ١٩٥٨ مجموعة من الأمراء، على رأسها فهد بن عبد العزيز، بإنذار إلى الملك، طالبته فيه بتسليم السلطة إلى فيصل. كما طالبته بحماية بيت المال من النهب، وتنحية مستشاري الملك الذين كانوا ضالعين في محاولة اغتيال الرئيس المصري جمال عبد الناصر، ومنح أشقاء الملك حقوقاً مماثلة لأبنائه(٧).

وأمام قوة ضغط العائلة المالكة، قبل سعود بالإنذار، وصدر مرسوم ملكي في ٢٣ آذار/ مارس يمنح فيصل رئاسة الوزراء والمسؤولية التامة للإشراف على

(٧) المصدر نفسه، ص ٤٤٤.

تنفيذ جميع الجهات الإدارية، في ما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية والمالية. كما أصبح فيصل القائد العام للقوات المسلحة السعودية. لكن مرسوماً آخر صدر في ١١ أيار/مايو ١٩٥٨، بعد أقل من مرور شهرين على المرسوم الذي سبقه، قلّص من صلاحيات رئيس الوزراء، حيث أكد بقاء السلطة السياسية بيد الملك.

وفي ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠ تصاعد الخلاف من جديد بين الأخوين، بعد أن تقدم فيصل بمسودة ميزانية إلى الملك، رفض الملك أن يضع توقيعه عليها. وتقدم فيصل برسالة احتجاج إلى أخيه، اعتبرها الأخير طلب استقالة، وأعلن موافقته عليها، وبالتالي سقطت الحكومة التي ترأسها ولي العهد الأمير فيصل. وعاد الملك سعود إلى تولي رئاسة الحكومة، وعيّن وزراء جدداً. ووجد الملك سعود ضالته، عند تشكيل هذه الوزارة، في مجموعة من الأمراء السعوديين، المتأثرين ببعض الأفكار الليبرالية، والداعين إلى تحقيق إصلاحات سياسية، بزعامة الأمير طلال بن عبد العزيز، فعزّز صلاته بهم، ووعد بمؤازرة مطالبهم. وعيّن طلال وزيراً للمالية، وعهد بوزارة الدفاع إلى ابنه محمد بن سعود، وعيّن الأمير عبد المحسن بن عبد العزيز وزيراً للداخلية، وبدر بن عبد العزيز وزيراً للمواصلات، وكلاهما من أنصار الأمير طلال. كما عيّن الخبير النفطي، ذا التوجهات القومية، الشيخ عبد الله الطريقي، وزيراً للبترول والثروة المعدنية. وفي حزيران/يونيو من العام نفسه، اقترح طلال إقامة نظام ملكي دستوري، وجمعية دستورية، وإعداد أول دستور للدولة، وتأسيس محكمة عليا، ولجنة عليا للتخطيط، لكن اقتراحه قوبل بالرفض.

كانت عودة الملك سعود إلى استلام الوزارة بالطاقم الذي صاحبه، قد أدت إلى انبعاث مؤقت للميول المناوئة للغرب التي سادت في البلاد في الخمسينيات من القرن العشرين في مواجهة الأحلاف العسكرية: مشروع أيزنهاور لملء الفراغ، وحلف بغداد، وحلف المعاهدة المركزية (السنتو). وتأكيداً لبروز هذه التوجهات الجديدة، أبلغت السعودية الولايات المتحدة الأمريكية بأنها لن تجدد اتفاقية القاعدة الجوية في الظهران التي كان مفعولها سينتهي بعد عام من ذلك التاريخ. وكان هذا المطلب واحداً من المطالب الرئيسية التي تقدمت بها اللجان العمالية في شركة أرامكو في المنطقة الشرقية، في تموز/يوليو ١٩٥٦، والتي تضمّنت المطالبة بسن الدستور وإجازة الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية، وإلغاء المرسوم الملكي الذي يحظر الإضرابات، وإيقاف تدخل أرامكو في شؤون البلد الداخلية، وإطلاق سراح المعتقلين كافة. وقد أعلن الملك سعود أن السبب الرئيسي للمطالبة بعدم

تجديد اتفاقية القاعدة الجوية هو مساعدة الولايات المتحدة لإسرائيل(٨).

في ٢٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠ أعلنت إذاعة مكة أن مجلس الوزراء وافق على تشكيل مجلس وطني منتخب جزئياً، وقرر طرح مسودة للدستور، ولكن الإذاعة عادت بعد ثلاثة أيام لتنفي الخبر، مع أن صحيفة **الجريدة** اللبنانية نشرت نصّ مسودة الدستور المؤلفة من مئتي مادة، التي وضعها حقوقيون مصريون بتكليف من الأمير طلال وزملائه. ويبدو أن أنصار الدستور تعمّدوا تسريب هذه المسودة.

كانت جملة هذه التطورات مبعث قلق بالغ من قبل أفراد الأسرة المالكة الذين وجدوا فيها تهديداً لاستقرار السعودية، وإيذاناً بانفلات الحكم. وقد شاركت المؤسسة الدينية التقليدية الأسرة المالكة مخاوفها هذه. وعملوا جميعاً على عرقلة الإجراءات التي اتخذها الأمير طلال وأنصاره. وبدأ الهجوم رجال الدين، وعلى رأسهم مفتي الديار السعودية، محمد بن إبراهيم آل الشيخ. فقد طالب المفتي في رسالة وجّهها إلى الملك بحقه في الاطلاع على كل قوانين الحكومة قبل تطبيقها، للبتّ في ما إذا كانت مطابقة للشرع، أو ضمن الأمور التي اعترض عليها قانون العمل لمخالفتها روح الإسلام. ففي رأيه مثلاً أن العامل الذي يصاب بعاهة أثناء العمل، يجب أن يحصل فقط على تعويض عن اليوم الذي أصيب أثناءه، لأن الإصابة قضاء وقدر. فوافق الملك على رأي المفتي لتهدئة الموقف. وطالبت هيئة الأمر بالمعروف بإغلاق استوديوهات التصوير في الرياض، واقترح الملك على الحكومة الخضوع لهذا الطلب. وكان تنفيذ المطالب الدينية يعني الانهيار التام لهيبة الحكومة. لذا أمرت، في حالة استديوهات التصوير الاكتفاء برفع اليافطات عنها وإزالة واجهاتها الزجاجية.

هكذا تكوّنت داخل الأسرة السعودية ثلاثة مراكز متصارعة على السلطة. فقد كان الملك سعود يستند إلى مجموعة من الأمراء وبعض شيوخ القبائل، بينما يحظى فيصل بمساندة مجموعة أخرى من الأمراء، والكثير من علماء الدين، وتجار الحجاز المتنفّذين. أما المركز الثالث، فقد تزعّمه طلال، المتمتع بتأييد فئة المثقفين الناشئة، من خريجي الجامعات الأجنبية وعدد من الموظفين(٩).

---

(٨) المصدر نفسه، ص ٤٤٩.

(٩) المصدر نفسه، ص ٤٥٠ ـ ٤٥٢.

وكانت هذه التطورات قد أكدت بروز عناصر جديدة مؤثرة في صناعة القرار، وأن الملك لم يعد بمفرده المالك الوحيد لكل مفاتيح إدارة الدولة. وقد وضحت هذه الصورة بشكل جلي في ٢٩ آذار/مارس ١٩٦٤ حين أصدر العلماء فتوى أيدها أفراد الأسرة المالكة، قضت بتسليم السلطة بأكملها إلى فيصل، على أن يبقى سعود ملكاً بالاسم فقط.

وفي ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر من العام نفسه اجتمع العلماء مرة أخرى في منزل مفتي الديار السعودية، محمد بن إبراهيم آل الشيخ، ثم عقدوا اجتماعاً مع الأمراء في فندق «الصحراء» بالرياض، أقرّ مبايعة فيصل ملكاً، وصادق مجلس الوزراء في ٢ تشرين الثاني/نوفمبر على فتوى العلماء بمبايعة فيصل، كما صادق على الرسالة التي وقّعها جميع أفراد الأسرة المالكة بتتويج فيصل والولاء له. ولحقهم أعضاء مجلس الشورى، الممثلون للنخبة الأرستقراطية الحجازية، كما بويع فيصل من قبل ممثلي أهم المحافظات. وإثر ذلك جمع فيصل بين منصبي الملك ورئاسة مجلس الوزراء، وتولى السلطة التنفيذية الفعلية، وتعيين الوزراء وقبول استقالاتهم.

هكذا يمكن بعد هذا الحادث ترتيب القوى المؤثرة في صناعة القرار في العربية السعودية، كما عبّر عنها سلوك النظام منذ إقصاء الملك سعود وحتى تاريخه على النحو التالي:

١ ـ الملك.

٢ ـ مجلس العائلة المالكة.

٣ ـ المؤسسة الدينية (هيئة كبار العلماء).

٤ ـ شيوخ القبائل.

٥ ـ قادة الجيش والوجهاء والتكنوقراط.

ومن البديهي أن الملك ظلّ الشخصية المركزية في نظام السلطة، فهو الإمام والقائد العسكري وقاضي القضاة. وبذلك تركّزت في شخص الملك أعلى سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية. ومنذ العام الأول لتولي فيصل الحكم، صار الجمع بين منصبي الملك ورئيس الوزراء عادة مألوفة لدى الذين تعاقبوا على الحكم، واستمر ذلك الحال خلال حكم خالد وفهد والملك الحالي عبد الله، حيث يتولى الملك السلطة التنفيذية الفعلية، ويقوم بتعيين الوزراء وإعفائهم ويقبل استقالاتهم. وصار

جميع الوزراء خاضعين مباشرة للملك الذي جمع عملياً كل السلطات[10].

ولعل الوصول إلى فهم أوسع للطريقة التي تفاعلت فيها الدعائم الأساسية للنظام السعودي في تلك الفترة، والتي ألقت بظلالها بقوة على صناعة القرار في العربية السعودية، حتى الوقت الحاضر، تقتضي قراءة سريعة لأهم ملامح تلك الفترة، وردود فعل النظام تجاه الأحداث الكبرى التي مرت بها المنطقة.

في منتصف الخمسينيات من القرن العشرين برزت في المنطقة مجموعة من الحقائق، كان في المقدمة منها ظهور فكرة الحياد الإيجابي، وبروز دول العالم الثالث الحديثة الاستقلال على المسرح السياسي الدولي. أما الحقيقة الأخرى، فكانت تنامي الفكرة القومية. وكان النهوض الوطني قد توّج انتصاراته بثورة ٢٣ تموز/يوليو ١٩٥٢، في مصر، وقيام النظام الثوري بكسر احتكار السلاح، وتأميم القناة ومواجهة العدوان الثلاثي عام ١٩٥٦، وتشييد السد العالي في أسوان، وبناء تنمية حقيقية، وتحقيق الوحدة مع سورية. كما شهدت تلك الفترة اندلاع الثورات الوطنية في الجزائر وعُمان واليمن الجنوبي، وإعلان الجمهورية في العراق واليمن، والانتصار في معركة مواجهة الأحلاف، وفي المقدمة منها مشروع أيزنهاور، وحلف بغداد، وحلف المعاهدة المركزية (السنتو). هذا بخلاف احتدام الحرب الباردة بين العملاقين: الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي. وقد صاحب هذه التطورات نشوء حركات سياسية جديدة في المناطق العربية المجاورة للعربية السعودية، كان من أهمها الحركات اليسارية، والأحزاب الشيوعية، والقومية الناصرية والبعثية.

وفي ما يخصّ العربية السعودية، فقد كان إنتاج النفط بكميات تجارية في نهاية الأربعينيات، وتَزامن ذلك مع النكبة الفلسطينية، وبداية الحرب الباردة، ومباشرة الولايات المتحدة في تنفيذ استراتيجية إزاحة القوى الاستعمارية التقليدية، قد خلق حقائق جديدة في الجزيرة العربية. فلأول مرة في تاريخها، تصبح مناطق حقول النفط مركز استقطاب للعمال الأجانب، وتوظيف عمال محليين، لتنشأ خلال حقبة قصيرة طبقة عمالية، لها آمالها وأحلامها ومتطلباتها. وقد شاءت المقادير أن يكون بين هؤلاء العمال عدد كبير من اللاجئين الفلسطينيين، الذين حملوا معهم همومهم وحلمهم في تحرير وطنهم والعودة إلى

(١٠) المصدر نفسه، ص ٤٦٥ ـ ٥٣٧.

ديارهم. وكان كثير من العمال العرب «الأجانب» الذين التحقوا بالعمل في مناطق النفط قد ارتبطوا بحركات سياسية، يسارية وقومية، وهم يحملون إرثاً نقابياً وسياسياً. وهكذا بدأوا في ظلّ أوضاع بالغة القسوة التبشير بقيام حركة عمالية في شركة أرامكو. وباشروا فعلاً بتأسيس لجان عمالية قادت النضال النقابي والوطني في مواقع حقول النفط، وفي المدن الجديدة التي ارتبط قيامها بإنتاج النفط، كالظهران وبقيق ورأس تنورة والدمام والخبر.

كانت المطالب التي تقدمت بها اللجان العمالية من جهة، ذات علاقة مباشرة بالمطالب الخاصة لتحسين أوضاع المعيشة والسكن وتوفير المواصلات، وتقليص ساعات العمل، والمساواة بالأمريكيين في الحقوق. ومن جهة أخرى، كانت لها علاقة بالأوضاع المحلية والإقليمية، وبخاصة ما كان يجري من غليان سياسي وثوري في مصر وبلاد الشام. فعلى الصعيد المحلي، طالبت اللجان العمالية بعدم التجديد لاتفاقية تأجير قاعدة الظهران العسكرية للولايات المتحدة الأمريكية. وعلى الصعيد القومي، ناصر العمال معركة مصر في تأميم قناة السويس وكسر احتكار السلاح وبناء السدّ العالي، ومواجهة العدوان الثلاثي، كما ناصروا سورية التي كانت تتعرض لمؤامرات من قبل الاحتكارات النفطية الأمريكية والبريطانية، والتي عبرت عنها انقلابات عسكرية قادها حسني الزعيم وسامي الحنّاوي وأديب الشيشكلي.

وقد مارس العمال السعوديون ضغوطاً قوية على شركة أرامكو، مطالبين بالاستجابة لمطالبهم، وقاموا بعدة إضرابات، توّجت بإضراب شامل، عام ١٩٥٦، شملت أهدافه جميع المطالب الوطنية والقومية والمطلبية. وتعطل العمل بالكامل في جميع منشآت أرامكو، وبالتالي تعطل إنتاج النفط وتصديره إلى الخارج.

وكانت ردّة فعل الحكومة السعودية عنيفة تجاه هذا التحرك العمالي. فقد اعتُقل قادة الحركة النقابية والزعماء الوطنيون، لأكثر من عام ونصف. وتوفي بالسجن محمد ربيع، الذي يعتبر أول شهيد للحركة العمالية في العربية السعودية. لكن الضغوط العمالية من أجل تحسين الأوضاع لم تذهب هدراً. فقد صدر إثر هذه الحوادث قانون العمل والعمال، الذي حدّد أوقات العمل بثماني ساعات يومياً، مع عطلة يوم كامل في الأسبوع، في الغالب يوم الجمعة. كما حدّدت الإجازة السنوية المدفوع أجرها بـ ١٥ يوماً في السنة. وفرض على القطاع الخاص تأمين العلاج لموظفيه. وتأسست لجان تحكيم في مكاتب العمل والعمال للفصل في

النزاعات والشكاوى. كما تم توفير وسائل لنقل الموظفين يومياً من مقرّ عملهم إلى أماكن سكنهم، وتحسين ظروف السكن للعمال الذين يقطنون في المراكز السكنية القريبة من حقول النفط. كما تم إقرار برنامج لتملّك البيوت وتنفيذه، يحصل الموظف السعودي بموجبه على قرض كاف لبناء سكن لائق، على أن يكون القرض منسجماً مع مستوى دخله وراتبه في الشركة. وتأسس نظام الادخار، الذي يساعد العامل على زيادة دخله، من خلال زيادة عائدات مدخراته.

وعلى الجانب الآخر، وقفت السلطة بحزم في مواجهة المطالب بتشكيل نقابات عمالية، رافضة ذلك ومؤكدة التزاماً مبدئياً ما زال قائماً حتى يومنا هذا برفض السماح بقيام التنظيمات النقابية والأحزاب السياسية.

من رحم هذه الانتفاضة نشأت حركات سياسية يسارية وقومية ووطنية، تماهت مع حالة الغليان الثوري القومي والوطني التي عمّت الوطن العربي في الخمسينيات والستينيات. كما نشأت منظمات سياسية ذات طابع وطني محلي[١١]. لكن كما تعاملت السلطة السعودية، بقسوة، مع محاولة تشكيل تنظيم نقابي في أرامكو، كذلك تعاملت مع المحاولات الجنينية لتشكيل تنظيمات يسارية وقومية بشدة.

ومرة أخرى، كان الدين إحدى الدعائم الرئيسية للنظام حاضراً في الفتاوى والأحكام التي كانت تصدر بحق المتهمين، ويصدق عليها في العادة مفتي الديار السعودية، كما تؤيدها المؤسسة الدينية التقليدية، وتقدم لها المشروعية. وفي كثير من الأحيان، كانت تتصدر تلك الأحكام الآية القرآنية الكريمة: ﴿**إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذاب عظيم**﴾[١٢].

وفي كل مرة كان يواجه الحكم فيها أزمة حادة، كتلك التي نشأت جراء الاضطرابات العمالية، والأزمة بين الملك سعود وولي عهده فيصل، واكتشاف

---

(١١) لمزيد من المعلومات حول المنظمات السياسية التي نشأت في العربية السعودية، انظر: مفيد الزيدي، **التيارات الفكرية في الخليج العربي، ١٩٣٨ ـ ١٩٧١**، سلسلة أطروحات الدكتوراه؛ ٣٥ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٠).

(١٢) **القرآن الكريم**، «سورة المائدة،» الآية ٣٣.

تنظيمات يسارية وقومية، كان ملف الإصلاح يطرح من قبل النظام، وما إن تهدأ الأزمة حتى يعاد إغلاقه.

حدث ذلك، على سبيل المثال، حين أجمع غالبية الأمراء على حرمان سعود من أي دور فعال في السياسة. آنذاك ضغط الأمراء وعلماء الدين على الملك سعود لإعطاء دور أكبر لأخيه وولي عهده فيصل بن عبد العزيز في إدارة البلاد. واضطر الملك في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٢ إلى تعيين أخيه فيصل رئيساً للوزراء ووزيراً للخارجية. وبناء على ذلك، شكل فيصل الحكومة الجديدة في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٢. وفي تشرين الثاني/نوفمبر طرح برنامجاً من عشرة بنود، أهمها:

١ ـ إن الوقت قد حان لإصدار نظام أساسي للحكم، مستمد من كتاب الله وسنّة رسوله وسيرة خلفائه الراشدين، حيث يضع بوضوح كامل المبادئ الأساسية للحكم وعلاقة الحاكم بالمحكوم، وينظّم سلطات الدولة المختلفة، وعلاقة كل جهة بالأخرى، وينصّ على الحقوق الأساسية للمواطن، ومنها حقه في حرية التعبير عن رأيه في حدود العقيدة الإسلامية والنظام العام. ومما يساعد على بلوغ هذا الهدف السامي أن قواعد شريعتنا السمحة مرنة متطورة صالحة لمواجهة كل الظروف، وقابلة للتطبيق في كل زمان ومكان حسب متطلبات ذلك الزمان والمكان.

٢ ـ إن الحكومة درست أيضاً مسألة نظام الإدارة المحلية، ووعدت بإصدار أحكام بهذا الخصوص عمّا قريب.

٣ ـ إن حكومة صاحب الجلالة تحرص على أن يكون للقضاء حرمته ومكانته، فهو مناط القسط ورمز العدالة. وأعلن عن نية الحكومة في إصدار أحكام حول استقلالية الهيئات القضائية وتشكيل وزارة للعدل تكون النيابة العامة تابعة لها.

٤ ـ ولما كانت نصوص الكتاب والسنّة محددة ومتناهية، بينما وقائع الأزمنة وما يستجد في شؤون الدنيا متطورة وغير متناهية، ونظراً إلى أن دولتنا الفتية تقيم حكمها على أساس الكتاب والسنّة نصاً وروحاً، فقد أصبح لزاماً علينا أن نمنح الفتوى عناية أكبر، وأن يكون لفقهائنا وعلمائنا حملة مشاعل الهدى دور إيجابي فعّال في بحث ما يستجدّ من مشاكل الأمة، بغية الوصول إلى حلول مستمدة من شريعة الله ومحققة لمصالح المسلمين. ولذلك كله قررت حكومة حضرة صاحب الجلالة تأسيس مجلس للإفتاء، يضمّ عشرين عضواً من خيرة الفقهاء والعلماء.

٥ ـ إن حكومة صاحب الجلالة لتشعر شعوراً تاماً بواجبها للعمل بكل جدّ واهتمام لنشر دعوة الإسلام وتثبيت دعائمه والذود عنه قولاً وعملاً.

٦ ـ قرّرت الحكومة أن تقوم حالاً بإصلاح هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بما يتماشى مع الأهداف الإسلامية الرفيعة.

٧ ـ إن إحدى المهمات الكبرى تتمثل في النهوض بالمستوى الاجتماعي للأمة، بما في ذلك اعتماد مجانية الطب والتعليم ودعم المواد الاستهلاكية الضرورية والضمان الاجتماعي. وعندما تقدم الدولة لطائفة العمال فيها نظاماً يحميهم من البطالة، نكون بذلك قد وصلنا إلى المستوى الاجتماعي الذي ما يزال حلماً يراود الكثير من دول العالم المتحضّر، وحققنا فعلياً العدالة الاجتماعية الحقّة، دون أن تطغى على حريات الناس الفردية أو تسلبهم أموالهم وحقوقهم.

٨ ـ تؤمن حكومة صاحب الجلالة بأن التطور الاقتصادي والتجاري والاجتماعي الذي ساد مجتمعنا في السنوات الأخيرة ما يزال في كثير من مجالاته يفتقر إلى التنظيم، ولذلك فإن مجموعة كبيرة من الأنظمة المهمة ستأخذ طريقها تباعاً إلى الصدور. وجرى تأكيد ضرورة استحداث هيئات مستقلة لمتابعة تنفيذ هذه الأنظمة.

ويجدر الانتباه إلى أن الإشارة إلى العدالة الاجتماعية في هذا البرنامج قد جاءت بعد الانفصال واندلاع الثورة اليمنية، وقيام الجمهورية العربية المتحدة بحملة واسعة من التأميمات للشركات الأجنبية، ومنح دور أوسع للقطاع العام، وتعميق التوجّهات الاشتراكية. وأيضاً في ظلّ نمو متزايد لنشاط التيارات القومية واليسارية داخل الجزيرة من ناصرية وبعثية وشيوعية. وكان تسلّم فيصل للسلطة الفعلية قد تم في ٢٧ نيسان/أبريل ١٩٦٣، فعندما عاد سعود إلى الرياض طالبه ٣٩ من إخوته بتسليم فيصل السلطة الفعلية على أن يظلّ ملكاً، فغادر سعود البلاد[١٣].

وتكرّر الحديث عن الإصلاح السياسي بعد اغتيال الملك فيصل في ٢٥ آذار/مارس عام ١٩٧٥. فحين اعتلى ولي العهد خالد بن عبد العزيز سدّة الحكم، وأصبح فهد بن عبد العزيز ولياً للعهد، صدر بيان ملكي تضمّن عفواً عن المعتقلين والفارين السياسيين، ووعد بتحقيق إصلاحات سياسية تشمل إعلان نظام أساسي للعربية السعودية، يكون بمثابة دستور للبلاد، وتشكيل مجلس للشورى يقوم بدور

---

(١٣) فاسيليف، **فصول من تاريخ العربية السعودية**، ص ٤٦٠ ـ ٤٦٣.

البرلمان، ومجلس للمقاطعات، يتبع وزارة الداخلية، ويرأسه أمراء المناطق، كلّ في منطقته، ليخفف من ثقل مركزية الدولة. ولكن وعود الإصلاح تلك بقيت مؤجلة، حتى عام ١٩٩١، حين حدثت حرب الخليج الثانية، بعد غزو العراق للكويت، وتشكّل تحالف دولي بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية ضد العراق.

على الصعيد القومي، شهدت مرحلة الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، إضافة إلى مرحلة النهوض القومي، محاولة من الاستعمار التقليدي والجديد، تحقيق غرضين: **الأول** هو تشكيل جبهة مؤيدة للغرب في الوطن العربي في مواجهة الاتحاد السوفياتي بعد استعار الحرب الباردة بين القطبين العظيمين. أما الغرض **الثاني**، فكان تطويق حالة الغليان الثوري والشعبي في المنطقة.

في اتجاه تحقيق هذين الغرضين، سعت القوى الاستعمارية التقليدية والجديدة إلى تشكيل أحلاف عسكرية في المنطقة، كان الأول بينها مشروع الرئيس الأمريكي، أيزنهاور، لملء الفراغ. وقد ارتأى بعض الساسة الأمريكيين زجّ الإسلام في تشكيل تكتل مناوئ للإلحاد، يكون عوناً للغرب في حربه الباردة ضد الاتحاد السوفياتي. لكن أوضاع المنطقة آنذاك لم تكن مهيأة لقبول هذه الفكرة. وأعلن في مرحلة لاحقة تأسيس حلف بغداد، وقد ووجه بمقاومة شديدة من قبل نظام الرئيس عبد الناصر في مصر، كما رفضته سورية والسعودية. وصدرت شهادة الوفاة لهذا الحلف باندلاع ١٤ تموز/يوليو ١٩٥٩ في العراق، وطرد البريطانيين من قاعدتي الحبانية والشعيبة، وإعلان خروج العراق من حلف بغداد.

وعلى أثر ذلك مباشرة، توجّهت السياسة الأمريكية إلى الحلف الإسلامي، وأمكن تشجيع العربية السعودية، بعد حرب ١٩٦٧، وضربتها القوية ضد القومية العربية، على إنشاء منظمة المؤتمر الإسلامي[١٤].

لماذا قررت العربية السعودية التحالف مع مصر وسورية، ورفضت بحدة الدخول في الأحلاف العسكرية التي تأسست في منطقة الشرق الأوسط، بدعم بريطاني وتشجيع أمريكي؟

الجواب عن هذا السؤال يقتضي عودة إلى خارطة الصراع الدولي والمحلي على

---

(١٤) لمزيد من التفاصيل، انظر: محمد حسنين هيكل، «دفاتر أزمة،» **الكتب: وجهات نظر**، العدد ١ (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢)، ص ١ ـ ٣٦.

المنطقة. فعلى رغم أنه منذ بروز نتائج الحرب العالمية الثانية، وتحديداً بعد اجتماع الرئيس الأمريكي روزفلت مع الملك عبد العزيز، أصبح واضحاً أن الامتيازات النفطية في العربية السعودية غدت من حصة الشركات الأمريكية، وأن السعودية صارت ضمن المناطق الحيوية بالنسبة إلى الأمريكيين، إلا أن الصراع بين شركات النفط الوطنية الأمريكية والبريطانية بقي محتدماً رغم تحالف حكومتيهما السياسي والعسكري.

ففي سورية، على سبيل المثال، حدث أول انقلاب عسكري في المشرق العربي، بعد شهور من هزيمة عام ١٩٤٨، بقيادة اللواء حسني الزعيم، رئيس أركان حرب الجيش السوري، وكان أبرز منجزاته توقيع اتفاقية مع «التابلاين»، وهي شركة أمريكية نشأت من باطن شركة أرامكو لنقل النفط عبر خط أنابيب يخترق سورية إلى البحر الأبيض المتوسط. ولم تمض شهور أخرى حتى قام انقلاب مضاد، قاده اللواء سامي الحناوي، وكان واضحاً أنه جاء موالياً لبغداد، سواء في ذلك الحكومة العراقية، أو شركة بترول العراق (IPC) البريطانية، التي لم تكن متحمّسة لمشروعات أرامكو لنقل النفط بالأنابيب عبر البحر الأبيض المتوسط. وبعد مضي فترة قصيرة حدث انقلاب ثالث قاده اللواء أديب الشيشكلي، الذي أثبت لبعض الوقت قدرة على المناورة بين خطوط متعارضة. . . وحين جرت الانتخابات السورية عام ١٩٥٥، واحتدم الصراع في مجلس النواب السوري على انتخاب رئيس للجمهورية، تكشّف أن بريطانيا كانت تدفع بقوة لنجاح خالد العظم في مواجهة شكري القوتلي الذي كانت مصر والسعودية تقفان خلفه[١٥].

وفي الجزيرة العربية، كان الصراع على أشده بين الاحتكارات البريطانية في منطقة الخليج العربي وأرامكو في السعودية. وقد بلغ هذا الصراع أوجه حين قامت قوات بريطانية في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٥ باحتلال واحة البريمي المتنازع فيها على الحدود بين الإمارات العربية والسعودية، والتي أشارت التقديرات إلى وجود احتياطي نفطي في باطنها.

كان الدور البريطاني في نشأة الأحلاف العسكرية ريادياً، ولم تكن العلاقات، بسبب الصراع على النفط، بين العربية السعودية وبريطانيا في وضع يسمح بالتحاق السعودية بهذه الأحلاف. يضاف إلى ذلك، أن حلف بغداد، كما

---

(١٥) محمد حسنين هيكل، **ملفات السويس: حرب الثلاثين عاماً** (القاهرة: دار الشروق، ١٩٧٧)، ص ٣٧٠.

يشير اسمه، قد ارتبط بالهاشميين. وكان دور ولي عهد العراق عبد الإله، ورئيس الوزراء نوري السعيد، مركزياً في تأسيس هذا الحلف. ولا شك في أن الحضور السياسي للهاشميين في صياغة أحداث المنطقة قد أزعج السعوديين، خصومهم التاريخيين، خاصة أن تلك الأحلاف ارتبطت بمحاولة بعث لمشروع وحدة الهلال الخصيب، بما يعني العمل على قيام تكتل قوي مناوئ للعربية السعودية قريباً من حدودها الشمالية.

وهكذا حضرت القبيلة، إحدى الدعائم الرئيسية للنظام، لتسهم في صناعة قرار تاريخي، كانت نتيجته رفض السعودية الالتحاق بالأحلاف، وكان ذلك متماهياً مع نبض حركة الشارع العربي الرافض لسياسات الأحلاف، والمتحمس لفكرة الحياد الإيجابي وسياسة عدم الانحياز.

وكان بديل العربية السعودية عن الارتباط بحلف بغداد هو التضامن مع الخط القومي الثوري بقيادة الرئيس عبد الناصر، فطار ولي العهد فيصل بن عبد العزيز إلى القاهرة، ووقّع اتفاقية دفاع مشترك مع مصر(١٦).

لكن شهر العسل بين نظام عبد الناصر والحكومة السعودية لم يستمر طويلاً. وقد أخذ هذا التحول مكانه بعد عودة الملك سعود من زيارة رسمية إلى الولايات المتحدة الأمريكية، في نهاية كانون الثاني/يناير ١٩٥٧، حيث اقتنع بأن التيار القومي يشكّل خطراً على النظام العربي المحافظ بأسره، وأن هناك وشائج قوية تربط السعودية بالنظامين الملكيين في العراق والأردن، أكثر من تلك التي تربطها بالنظام الثوري في مصر. وكانت الإدارة الأمريكية ترى في النظام السعودي حليفاً قوياً، فهو **أولاً** لم يتوقف عن مجاهرته بالعداء للشيوعية، **وثانياً** يتمتع بمقام رفيع في أوساط البلدان العربية بسبب موقعه الديني ورعايته للحرمين الشريفين. وكان أيزنهاور على قناعة بقدرة الإسلام السياسي على التنافس مع القومية العربية العلمانية، وكانت تلك مقدمة التفكير في الحلف الإسلامي، بزعامة العربية السعودية(١٧).

ومنذ ذلك الحين، أصبحت العربية السعودية تشكّل قيادة الجبهة المناوئة للتيارات الثورية القومية واليسارية في الوطن العربي. وكان خروجها عن الكتلة

---

(١٦) المصدر نفسه، ص ٢٧١.

(١٧) فواز جرجس، **النظام الإقليمي العربي والقوى الكبرى: دراسة في العلاقات العربية ـ العربية والعربية ـ الدولية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧)، ص ١٢١.

المصرية ـ السورية قد خلق مضاعفات مهمة للنظام العربي، حيث انقسم الأخير إلى معسكرين متنافسين، أحدهما ثوري، والآخر محافظ. وصارت الخصومات العربية، على الأقل نظرياً، تجري على أسس عقائدية[١٨].

وعندما قامت ثورة ٢٦ أيلول/سبتمبر ١٩٦٢ في اليمن، وأُعلنت الجمهورية، أشار الرئيس الأمريكي، جون كنيدي، في رسالة موجهة إلى رئيس الوزراء فيصل بن عبد العزيز إثر تسلّمه السلطة، إلى أن بإمكان السعودية الاعتماد على الولايات المتحدة في مجال صيانة أمنها وسلامة أراضيها[١٩].

ودخلت السعودية في صراع مرير مع القيادة المصرية بسبب الثورة اليمنة. والواقع أن كلا البلدين زجّ بقدراته تأييداً لأنصاره في مواجهة الفريق الآخر؛ فعبد الناصر أيّد النظام الجمهوري الوليد، ووقفت العربية السعودية تدعم فلول النظام الملكي التي تمركزت على الحدود السعودية ـ اليمنية في الأيام الأولى للثورة، وتمكّنت لاحقاً من اختراق بعض المناطق الجبلية والسيطرة عليها.

وكان لكل من مصر والسعودية أسبابها في التدخل لصالح هذا الفريق أو ذاك. فبالنسبة إلى مصر، جاءت ثورة اليمن بعد نكسة الانفصال عن سورية، بما مثلته من تطويق للاستراتيجية المصرية، على جبهة الصراع العربي ـ الإسرائيلي. فقد كانت سورية هي البلد الوحيد المؤيد لعبد الناصر، الذي يمكن الاعتماد عليه كعنصر إيجابي في معادلة الصراع. وكان حدوث الانفصال يعني أيضاً تطويق النظام المصري في المشرق العربي بأسره، حيث كانت هناك خلافات بين عبد الناصر وكلٍ من الملك حسين في الأردن ونظام عبد الكريم قاسم في العراق اللذين أيدا الانفصال بحماسة. ولم تكن العلاقات مع السعودية ولبنان وحكم الإمامة في اليمن بالمستوى الجيد. وحين اندلعت ثورة اليمن، رأى فيها عبد الناصر جملة من الإيجابيات. فهي أولاً تتماهى مع مبادئه القومية، وقد وجد فيها فرصة لتهيئة مناخ يدعم الثورة الوطنية في الجنوب اليمني. إضافة إلى أن وجود نظام ثوري وقومي في جنوب الجزيرة سوف يفك الحصار عنه عند مضيق باب المندب، ويساعده في الوقوف إلى جانب الثورة المسلحة في عدن وجبال ردفان وبقية مناطق الجنوب، وهو ينقل صراعه من حالة الدفاع إلى حالة الهجوم.

---

(١٨) هيكل، «دفاتر أزمة».

(١٩) فاسيليف، **فصول من تاريخ العربية السعودية**، ص ٤٧٤.

وبالنسبة إلى العربية السعودية، فإن ثورة اليمن عنت تهديداً حقيقياً لأمنها واستقرارها. فقد انتقل الزخم الثوري القومي إلى حدودها الجنوبية مباشرة، بعد أن كان بعيداً عنها، وذلك أن نجاح الضباط المؤيدين لعبد الناصر في اليمن، قد قلب الأمور رأساً على عقب. لقد أصبح هناك نظام جمهوري في الشمال يحمل نزعات جذرية في التغيير، وينادي بالأفكار نفسها التي يروّج لها الإعلام المصري صباح مساء. ومن جهة أخرى، فإن الاحتكاك بالمصريين، أصبح أمراً واقعاً بعد نزول القوات المصرية في اليمن لمساعدة الجمهوريين في مواجهة هجمات الفلول الملكية. وكان هناك أمر ثالث يجعل الموقف السعودي عدائياً من قيام الجمهورية، ألا وهو النزاع على الحدود بين البلدين، وهو نزاع كان مؤجلاً، نتيجة لضعف النظام الإمامي، ولكثرة المشاكل وحالات التمرّد التي واجهها حتى ضمن أفراد الأسرة المالكة. ثم إن سقوط نظام اليمن الملكي يعني تقلّص عدد الأنظمة الملكية في المنطقة، بعد أن سقطت مصر والعراق، خلال فترة لم تتجاوز العقد بكثير.

وهكذا وضع عبد الناصر جلّ ثقله لدعم الجمهوريين، يقدم لهم القوات المساندة والخبرة والمال والسلاح، ووقفت العربية السعودية تدعم الملكيين بالمال والعتاد، لكنها لم تزجّ بالجيش السعودي في تلك المواجهة. والواقع أن الجيش السعودي قد جرى تهميشه تماماً بعد استكمال حروب الفتح، وتوحيد العربية السعودية. وكان حضوره شكلياً في المعارك التي خاضها العرب ضد الكيان الصهيوني. وقد أشارت مجلة **نيوزويك** في عددها الصادر في نيسان/ أبريل ١٩٧٨ إلى أن الجيش السعودي النظامي، رغم كل ما يملكه من معدات حربية، فإنه أقل تعداداً من الجيش الأردني، وليست لديه تقاليد عسكرية بالمعنى العصري للكلمة[٢٠].

ولعل الاستثناء الوحيد بالنسبة إلى مشاركة الجيش السعودي في المعارك هو عام ١٩٩٠، حين جرى تشكيل حلف ثلاثيني بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية لإخراج القوات العراقية من الكويت، وقد شارك الجيش السعودي في تلك الحرب، ولكن العامل الحاسم في التخطيط والتنفيذ وتحديد الأهداف من تلك الحرب، على كل حال، كان للقوات الأمريكية. هذا مع العلم بأنه في حالات الاضطرابات الداخلية، كان الحرس الوطني، المؤسس ببنية وهيكلية قبلية، هو القوة الضاربة التي اعتمد عليها الحكم السعودي في قمع تلك الاضطرابات.

---

(٢٠) المصدر نفسه، ص ٥٢٢.

ومن جانب آخر، لم يسجل للجيش السعودي النظامي أي دور يستحق الذكر في الحياة السياسية في العربية السعودية، وعلى غير عادة الجيوش في معظم دول العالم الثالث كانت إسهامات هذا الجيش في العمل الوطني محدودة جداً. وقد بقي في الغالب بعيداً عن النشاطات السياسة، كما كان بعيداً عن الحرب، باستثناءات قليلة جداً.

وعلى هذا الأساس، يمكننا القول إن ثقل الجيش النظامي في بنية النظام السعودي كان ضعيفاً، وكان دوره مكملاً ومراسمياً في أجهزة الدولة. ولذلك لا يمكن احتسابه كقوة رئيسية ومؤثرة في صناعة القرار في العربية السعودية. وقد جرت العادة عند اعتلاء ملك جديد العرش في العربية السعودية أن يتقدم كبار ضباط الجيش، ضمن آخرين من شيوخ القبائل والوجهاء والأعيان وبقية الجمهور، للمبايعة، ولكن ذلك لم يكن يعني أي شيء عدا الجوانب الاعتبارية والمظهرية. ومع ذلك، حرصت القيادة السعودية باستمرار على أن يحظى كبار الضباط برواتب عالية، وبالمكرمات والرعاية. وكانت الثروة الهائلة المتأتية من إنتاج النفط قد جعلت القيادة قادرة على تأمين تلك السياسة.

وفي خضم صراع السعودية مع القيادة المصرية، جرت في أواسط الستينيات محاولة البحث عن صياغات جديدة لتكتلات تجمع القوى المحافظة، بعد أن فشلت فكرة دالاس التي طرحت في مطلع الخمسينيات في إنشاء أحلاف عسكرية تساهم فيها الدول الغربية، وكان الحلف الإسلامي هو البديل، الهدف منه أن يكون النقيض لجامعة الدول العربية. وقد حظيت الفكرة بتعاطف واشنطن ولندن، فزار الملك فيصل طهران، حيث التقى بشاه إيران في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٦٥. وهناك اقترح علناً عقد مؤتمر قمة إسلامي، وأيّد الشاه الفكرة. وفي ٣١ كانون الثاني/ يناير ١٩٦٦ أعلن الملك فيصل في عمّان أثناء زيارته الرسمية إلى الأردن أنه سيتم تشكيل لجنة إسلامية للتحضير لمؤتمر قمة إسلامي[(٢١)].

وفي موسم الحج عام ١٩٦٥، أعلن الملك فيصل، في خطابه إلى الحجيج، أنه قرر الدعوة إلى مؤتمر للدول الإسلامية، ليكون منها تجمّعاً دولياً جديداً، وكان ذلك من وجهة نظر القوى القومية العربية، وعلى رأسها القيادة السياسية المصرية، تذويباً لإمكانيات العمل العربي المشترك في محيط واسع لا يمكن أن تجمعه نظرية

---

(٢١) المصدر نفسه، ص ٥٠١.

أمن واحدة، أو سوق مشتركة واحدة، أو إدارة سياسية واحدة. وقد بدت الدعوة الجديدة محاولة لإعادة بعث فكرة الحلف الإسلامي التي ألّحت السياسة الأمريكية على طرحها في مرحلة سابقة من أواخر الأربعينيات وأواخر الخمسينيات[٢٢].

كانت مرحلة الستينيات، بالنسبة إلى الملك فيصل، مرحلة انطلاق نحو استكمال بناء مؤسسات الدولة، وإعادة تقييم أداء مختلف الوزارات والدوائر الحكومية، والولوج في عصر تمدين جديد، مسلحاً بإجماع أفراد العائلة المالكة على تأييده والثقة به، ومرتكزاً على العائدات النفطية المتصاعدة.

وكان الملك فيصل بن عبد العزيز مدركاً تماماً أهمية التعليم في توفير جيش من الموظفين الأكفاء، القادرين على تسيير أمور الدولة، وإنجاز المهام البيروقراطية. كما كان واعياً بحقيقة الواقع الذي تعيشه المرأة السعودية، وعدم انسجامه مع روح العصر. ومن جهة أخرى، كان على علم بأهمية تطوير جهاز الإعلام، وتقوية أداء الإذاعة السعودية، وبناء محطة تلفاز محلية. ومن جهة أخرى، كان لديه شعور بافتقاره إلى العناصر المقتدرة على إدارة معركته الإعلامية، إن في ما يتعلق بمواجهة التيارات القومية واليسارية، أو في ما يتعلق بالترويج لفكرة التضامن الإسلامي، وتغليبها على فكرة التضامن العربي.

ولم يكن تحقيق طموحات الملك فيصل بالأمر السهل في مجتمع ما يزال يحتفظ بموروثاته الرعوية وبمكوّناته القبلية، ويرفع شعار الدين كمحتوى أيديولوجي له. كان الانتقال من الوضع السابق. . . من واقع القبيلة إلى مرحلة بناء الدولة، يعني صراعاً محتّماً مع القوى التقليدية، كما كان يعني صداماً مؤكداً مع المؤسسة الدينية التقليدية التي تجد في تنفيذ مشروع الملك فيصل خروجاً على المألوف، وتحدياً لمواقعها ومصادرة لامتيازاتها، في وقت كان فيه أحوج ما يكون إليها لإضفاء مشروعية على مخطّطه في التضامن الإسلامي، وإنشاء حلف (مع تركيا وإيران وباكستان والأنظمة العربية المحافظة) يتبرقع بالإسلام، ويتخذ منه شعاراً له.

وكان الملك فيصل ذكياً وبارعاً في إيجاد موازنة دقيقة، تستوعب أهمية الاحتفاظ بتحالفه مع المؤسسة الدينية التقليدية، مع رفع شعار الدين كمحتوى أيديولوجي للحكم، وفي الوقت نفسه المضي قدماً في بناء الدولة الحديثة، وفقاً

---

(٢٢) محمد حسنين هيكل، **حرب الثلاثين عاماً: الانفجار ١٩٦٧** (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٠)، ص ٢٣٩.

للمشروع الذي كان يتطلع إلى تحقيقه. وكان الحلّ في رأيه هو التوصل إلى مساومات تكون مقبولة لدى المؤسسة الدينية، وهي الطريقة ذاتها التي توصل إليها والده حين بنى محطة للإذاعة.

ففي تلك الفترة أُطلق على الإذاعة السعودية «صوت الإسلام من مكة المكرمة»، وكُرست للبرامج الدينية والتعليقات السياسية ونشرات الأخبار، ومنعت عنها الموسيقى والأغاني. وفي مراحل لاحقة، حين أصبح من غير الممكن تجنّب بث بعض الأغاني، كان يشار إليها دوماً بالقصائد، فهذه القصيدة من أداء فريد الأطرش، وتلك من أداء محمد عبد الوهاب... ومع الحرص أيضاً أن لا يكون بين الذين يؤدون القصائد أي من النساء، حفاظاً على الحشمة، وتجنباً للجهالات والبدع.

توصل الملك فيصل إلى أن بالإمكان التعامل مع محطة التلفاز بالطريقة التي تعامل بها والده من قبل مع الإذاعة. وبالنسبة إلى تعليم البنات، توصل إلى اتفاق مع المؤسسة الدينية التقليدية بأن تؤسس إدارة عامة لتعليم البنات، تحت إشرافها. ومؤدى هذا القرار إعطاء قوة إضافية للمؤسسة الدينية مقابل موافقتها على برنامج الملك في تعليم البنات. ومن المصادفة أن قرار تأسيس إدارة عامة لتعليم البنات، وافتتاح أول مدرسة ابتدائية للبنات في السعودية عام ١٩٦٣، قد تزامن مع قيام فالينتينا تريشكوفا، أول رائدة فضاء سوفياتية، بالدوران حول الأرض.

وقد أصبح هذا السلوك نهجاً مستمراً لمعالجة حالات الاشتباك بين المؤسسة الدينية ومشروع بناء الدولة. وكرّست أموال النفط، التي كان من المفترض أن تساعد في التخلص من تبعة الماضي والانطلاق بمشروع التحديث، عقلية المساومة وخففت من حالات الاشتباك بين الأصولية الدينية ومشروع بناء الدولة. وعلى سبيل المثال، مكّنت الأموال النفطية من بناء مؤسسات بنكية خاصة بالنساء، وكليات خاصة يمنع فيها اختلاط الجنسين، وأتاحت استخدام أحدث وسائل الاتصالات لضمان قيام الرجال بتدريس النساء في الجامعة عن طريق أجهزة التلفاز، دون أن يكون اتصال مباشر بينهم. وتطورت حالة المساومة لتشمل مختلف جوانب الحياة، فالسعوديات سمح لهن بالتمريض، وبأن يصبحن طبيبات في مختلف التخصّصات، ولكن عليهن ارتداء الحجاب أثناء العمل.. وهكذا عمّمت سياسة تحديث التخلف في كل المجالات وعلى مختلف الصعد.

لقد تمكن الملك فيصل بن عبد العزيز، عن طريق هذه المساومات، من

تحقيق ما كان يصبو إليه، ونجحت سياسته تلك بشكل باهر. لكن ذلك النجاح لم يكن شاملاً. فهو وإن تمكّن من أن يحوز على رضا المؤسسة الدينية التقليدية، لم يتمكن من إرضاء أولئك السلفيين المتزمتين والمتعصّبين الدينيين من خارج المؤسسة التقليدية. وكان ذلك هو «عقب أخيل» الذي أودى بحياة الملك فيصل نفسه في مرحلة لاحقة. فعند افتتاح محطة تلفزيون الرياض قام بعض المتزمتين بمظاهرة احتجاج، وتوجهوا إلى المحطة، واعترضهم رجال الشرطة، ولحساسية الموقف اتصل قائد الشرطة بالملك فيصل وطلب منه أن يبلغه توجيهاته في كيفية التعامل مع الموقف. وكان الملك فيصل حاسماً في فرض هيبة الدولة واحترام سياساتها من قبل المتظاهرين، فأبلغ قائد الشرطة بإنذار المتظاهرين ومطالبتهم بالتوقف عن ممارسة العنف، فإن لم يستجيبوا لذلك ويتوقفوا عن أعمالهم يطلق عليهم النار. وتم بالفعل تنفيذ توجيهات الملك، وأطلق النار على المتظاهرين، وكان من بينهم الأمير خالد بن مساعد بن عبد العزيز، ابن شقيق الملك.

بعد حوالى عقد من هذا التاريخ، وتحديداً في ٢٥ آذار/مارس ١٩٧٥، أثناء استقبال الملك فيصل وزير المالية الكويتي، قام الأمير فيصل بن مساعد بن عبد العزيز الذي كان قد عاد لتوّه من الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أمضى عدة سنوات للدراسة الجامعية، بإطلاق النار عليه من مسدس وأرداه صريعاً. وكان سبب إقدامه على اغتيال عمه، كما يتردّد في أوساط المقرّبين من العائلة، وفي المجالس السعودية، هو الثأر لمقتل أخيه خالد، المتعصب دينياً، الذي قتل بأمر من الملك فيصل أثناء مظاهرة الاحتجاج على افتتاح محطة التلفزيون في الستينيات. لكن ذلك لم يمنع من انتشار رأي آخر مفاده أن وراء القاتل يد إدارة أمريكية أوحت بالعملية انتقاماً من فيصل لقيادته المقاطعة النفطية، ولكي يكون تحذيراً لسائر أفراد العائلة المالكة[٢٣].

وهكذا كان الملك فيصل، حامي حمى الحرمين الشريفين، وقائد التضامن الإسلامي، والمدافع عن الإسلام، والمناوئ للإلحاد والمبادئ الهدامة، ورافع راية مواجهة الأفكار القومية والشيوعية، أول ضحية لتلك السياسات، وكان الثمن باهظاً جداً، كلفه حياته.

ورغم أن حادثة التلفزيون حملت الكثير وأوحت بما سوف يكون عليه

---

(٢٣) فاسيليف، المصدر نفسه، ص ٥١٣.

مستقبل العلاقة بين نهجين متعارضين: نهج التمسك بالنصوص الجامدة وتعميم تلك النصوص كأسلوب للتربية في المناهج الدراسية والإعلام والتوجيه، ونهج الرغبة والطموح في بناء دولة حديثة تكون منسجمة مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى التي تجري في العالم، وتعبّر عن روح العصر. لكن جملة الظروف المحلية والخارجية فرضت استمرار الغلبة للمحتوى الأيديولوجي للنظام، وتسعير حالة العداء للأفكار التقدمية واليسارية والليبرالية منذ تلك الحقبة، بشكل غير مسبوق.

وقد اقتضت المرحلة الجديدة الاستعانة بطاقات وخبرات بشرية تكون متصلة بالمحتوى الأيديولوجي للنظام... طاقات تملك القدرة على الزجّ بالدين في الصراع السياسي المحتدم في المنطقة بين قوى التجديد، والعناصر ذات النزعات الجذرية، قومية ويسارية وليبرالية. وكان أن وجدت الدولة ضالتها في جماعة الإخوان المسلمين، الفارين بجلدهم من مصر وسورية، الذين بدأوا بالتوافد على العربية السعودية منذ منتصف الخمسينيات.

كان الصراع بين نظام عبد الناصر وجماعة الإخوان المسلمين قد برز إلى العلن، في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٤، حين أقدم شاب ينتمي إلى الجماعة اسمه محمود عبد اللطيف على إطلاق ست رصاصات من مسدسه على الرئيس عبد الناصر أثناء إلقاء الأخير خطاباً سياسياً في المنشية بالإسكندرية، شارحاً تفاصيل اتفاقية الجلاء. ونجا عبد الناصر من المحاولة[٢٤].

يُذكر في هذا الخصوص أن تنظيم الإخوان المسلمين قد جرى حلّه في مصر في كانون الثاني/يناير ١٩٥٤، قبل تسعة أشهر تقريباً من حادثة المنشية. وإثر قرار الحل، اختفت مجموعات من قيادة التنظيم الخاص تحت الأرض، ثم قامت بضربتها في ميدان المنشية، على أمل القضاء على الرئيس عبد الناصر شخصياً، بما يسهل للجماعة التصدّي للنظام وإسقاطه. وبعد الحادثة، تشكّلت محكمة خاصة، وأصدرت أحكامها بإعدام ستة من المنفّذين، أو من الذين اعتبرتهم محرّضين، وأحكاماً أخرى بالسجن لمدد طويلة[٢٥]. وفرّ إثر هذه الحادثة عدد كبير من القيادات الإخوانية إلى السعودية والأردن.

---

(٢٤) هيكل، **ملفات السويس: حرب الثلاثين عاما**، ص ٣٠٦.

(٢٥) محمد حسنين هيكل، **خريف الغضب: قصة بداية ونهاية عصر أنور السادات** (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٨٨)، ص ٢٣٩.

وفي سورية، في منتصف الستينيات، جرت مواجهة بين النظام البعثي الذي كان يرأسه الفريق أمين الحافظ والإخوان المسلمين، حيث تحصّنوا في أحد المساجد. وقد ووجه الإخوان بقسوة وصرامة، وهرب من تمكّن منهم من الفرار إلى العربية السعودية ليلتحقوا ببقية الإخوان الذين فرّوا من مصر.

وفي عام ١٩٦٥، صعّد الإخوان المسلمون من نشاطهم السري في مصر، متأثرين في هذه المرة بأفكار سيد قطب، وخططوا لعملية انقلابية. لكن انكشف المخطّط، ومرة أخرى كانت هناك محاكمات، وأحكام بالإعدام، وكان بينها حكم بالإعدام على المنظّر الفكري لهذه الجماعة سيد قطب[٢٦]. ومرة أخرى أيضاً كان فرار عدد كبير من هذه القيادات وتشتتها في عدد من البلدان العربية والأوروبية، فضلاً على باكستان بشكل خاص.

لقد وجد الملك فيصل في هؤلاء الفارين ضالته، ولم يكن بالإمكان توفر عناصر أخرى، بمميزات هذه الجماعة. فهي أولاً تشاطر النظام السعودي التزامه الأيديولوجي، وتشاطره أيضاً عداءه الصارخ للتوجهات القومية، وللنظام الناصري في مصر، ونظام حزب البعث في سورية. وقد تعاملت الجماعة مع سياسات الغرب في المنطقة بمنهج براغماتي. ومن جهة أخرى، فإن غربتها عن موطنها، واحتضان النظام السعودي لها جعلها أكثر إخلاصاً لخدمة النظام وتنفيذ استراتيجياته، خاصة أنه فتح أمامها آفاقاً جديدة لنشر أفكارها ومبادئها، في بيئة بدت ملائمة وخصبة لتحقيق ذلك.

وقد أتاحت هيمنة هذه الجماعة، بالتضامن مع القوى التقليدية الدينية السعودية، على وسائل التربية والتوجيه والثقافة والإعلام، فرصاً كبيرة لشنّ الهجوم على التيار القومي، والتيارات اليسارية، وقوى التحديث والتجديد، ووضع الإسلام في مواجهة العروبة، وللتبشير بأفكارها ومبادئها ضمن مجموعة كبيرة من الشباب السعوديين.

ولا غرو في ذلك، فقد وضعت في خدمة القيادات الإخوانية وتحت تصرفها الصحف والمجلات ومحطات البث الإذاعي والتلفزة، وأتيح لها العمل في المدارس والجامعات. وكانت فترة الستينيات قد شهدت تدشين الجامعة الإسلامية في المدينة المنورة وجامعة الإمام محمد بن سعود، وكلتاهما متخصصة

(٢٦) المصدر نفسه، ص ٢٤٤.

بتدريس العلوم الشرعية، والمواد الدينية، وتعاليم ابن تيمية والشيخ محمد بن عبد الوهاب. وقد فتحتا أبوابهما لمختلف الطلاب الراغبين في الدراسة من مختلف البلدان الإسلامية. وأصبح عدد كبير من خريجي هذه الجامعات قياديين في الحركات الأصولية التي مارست الجهاد في أفغانستان في الثمانينيات والتسعينيات، وقياديين أيضاً في المنظمات التي مارست العنف في عدد من الأقطار العربية. ويمكن القول، دون شك، إن حقبتي الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين، في العربية السعودية، كانتا بمثابة العصر الذهبي للإخوان المسلمين وللتيارات الأصولية المختلفة.

وبالإضافة إلى الوجود الإخواني في العربية السعودية، تمكّنت الأصولية الإسلامية من إيجاد مراكز قوية لها في دول كالسودان والأردن وخارج الوطن العربي، وإن كان الجزء الأوفر من النشاط الإخواني قد تركّز في باكستان، البلد الذي ولد تاريخياً بفعل حركة إسلامية قوية. ومن بين قادة الجماعة في باكستان، قُدر لعضو نشط أن يلعب دوراً بعيد الأثر في إعادة صياغة الأصولية الإسلامية الحديثة، هو أبو الأعلى المودودي، الذي كان يصدر صحيفة **ترجمان القرآن**، وكانت هذه الصحيفة قد دعت إلى العودة إلى الأصول النقية الأولى للإسلام. ولقد ميّز المودودي بين مرحلتين من الجهاد: المرحلة **الأولى** هي مرحلة الاستضعاف، وفيها تكون الجماعة الإسلامية غير قادرة على أن تتولى زمام أمورها بنفسها، وبالتالي فإنها تنسحب لتعدّ نفسها حتى تصبح قادرة على مواجهة المرحلة التالية. والمرحلة **الثانية** هي مرحلة الجهاد، وتجيء حين تكون الجماعة قد أتمّت استعدادها، وحان لها أن تخرج من عزلتها لتتولى بنفسها زمام الأمور عن طريق الجهاد[٢٧].

وقد حدّد المودودي في كتابه الموسوم بـ **المصطلحات الأربعة** أربع نقاط اعتُبرت مرتكزاً للجماعات الإسلامية المتطرفة في ما بعد، هي: حاكمية الله في مقابل حاكمية البشر، وألوهية الله في مقابل ألوهية الناس، وربانية الله في مقابل العبودية لغيره، ووحدانية الله في مقابل الاعتماد على أي مصدر آخر في تنظيم المجتمع. وقد غدت هذه القواعد الأربع مرتكزات فكرية جرى من خلالها تكفير الأنظمة السياسية القائمة والحكام، والقول بوجوب الخروج عليهم وقتالهم، والاستيلاء على أموال الدولة ومحاربة سلطاتها، واعتبار الخدمة في قواتها، جيشاً أو بوليساً، أمراً مكروهاً يجب تفاديه، بل هي أيضاً نوع من

(٢٧) المصدر نفسه، ص ٢٤٠ ـ ٢٤١.

الكفر، لأن الطاعة ليست واجبة إلا للإمام. والخلاصة وجوب الثورة على الأنظمة السياسية إذا كان أساسها حاكمية البشر، وليس دولة الإسلام[٢٨].

وبموجب هذا المنهاج، أصبحت إدانة سياسات التمدين والانفتاح بكل آثارها الاقتصادية والاجتماعية، ورفض النفوذ الأجنبي والقيم الاستهلاكية في طليعة القواعد الفكرية التي التزمت بها عناصر التكفير في برامجها منذ منتصف الستينيات وحتى وقتنا الحاضر. وكان انتشار الفساد وتفشي ظواهر الانحلال التي سادت خلال الحقبة النفطية، والحضور العسكري الأمريكي الذي بلغ أوجه عام ١٩٩٠، عوامل محرّضة لانتشار فكرة الجهاد، كما أن حالة الاحتقان التي سادت منطقة الخليج والجزيرة العربية بفعل انهيار أسعار النفط، وموقف الإدارة الأمريكية المساند للكيان الصهيوني، والعدوان المستمر على الشعب الفلسطيني، وأخيراً احتلال العراق، كل ذلك عمّق القناعة لدى الأصوليين الإسلاميين بعدالة قضيتهم.

والواقع أن نكسة الخامس من حزيران/يونيو ١٩٦٧، قد أذنت بأفول التيار القومي العربي، حيث احتل الصهاينة سيناء والجولان والضفة الغربية، وهُزمت جيوش الأنظمة التقدمية. وفي مؤتمر الخرطوم الذي عقد بعد النكسة بفترة وجيزة، جرى تحقيق صلح بين الملك فيصل وعبد الناصر، تم بموجبه الاتفاق على سحب القوات المصرية من اليمن، وصدر قرار من مؤتمر القمة قضى بأن تقدم الدول النفطية دعماً للأقطار العربية التي تضرّرت بشكل مباشر من العدوان: مصر والأردن وسورية، وأن يستمر تقديم الدعم حتى تتمكّن هذه الأقطار من إزالة آثار العدوان.

وكان انعقاد مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية في العربية السعودية، بعد عدة شهور من العدوان، إيذاناً ببروز مرحلة جديدة في التاريخ العربي، وبأن الحقبة النفطية قد بدأت في أخذ مكانها كبديل من حقبة النهوض القومي التي سادت خلال عقدين من الزمن. وكان انعقاد هذا المؤتمر أول خطوة جدية وناجحة في اتجاه إنشاء منظمة المؤتمر الإسلامي التي توخّتها العربية السعودية بقيادة الملك فيصل في ما مضى دون جدوى بسبب معارضة الرئيس عبد الناصر ونظام البعث في سورية وعدد آخر من الأقطار العربية ذات التوجه القومي، كالعراق والجزائر واليمن.

بعد حرب ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٣، وحظر تصدير النفط إلى الدول

---

(٢٨) المصدر نفسه، ص ٢٤١.

التي ساندت الموقف الإسرائيلي، حدثت الطفرة النفطية الأولى، حيث تضاعف دخل العربية السعودية عدة مرات. وأصبحت العلاقة تكاملية بين النفط والتمدين. فقد مكّنت إيرادات النفط العربية السعودية من استكمال بناء مؤسسات الدولة وبنيتها التحتية، وتأسيس نظام اقتصادي ريعي استهلاكي عزز من قدرات النظام السعودي، محلياً وعربياً، وزوّده بقوة اجتماعية جديدة عُرفت بمجموعة التكنوقراط. كما ساهم تضخم ميزانية الدولة في توسع الجهاز البيروقراطي، وجعل من كل المواطنين عناصر مرتبطة اقتصادياً بالدولة وأدائها بشكل أو بآخر.

بالتوازي مع ذلك، عمل الإعلام السعودي على إبراز صورة الملك فيصل ابن عبد العزيز على أنه حامي الحرمين، وقائد التضامن الإسلامي، والمدافع عن المثل والقيم الإسلامية، وأنه يقف بثبات ضد نهج إسرائيل التوسعي العدواني المدعوم من قبل الولايات المتحدة، ويصرّ على جلاء المحتلين عن المسجد الأقصى وعن سائر الأراضي العربية. وتأكيداً لهذه المواقف، قدمت الرياض دعماً كبيراً لمنظمة التحرير الفلسطينية، وفرضت اقتطاع نسب من رواتب الفلسطينيين العاملين في العربية السعودية تذهب مباشرة إلى الصندوق الفلسطيني(٢٩).

ثالثاً: مرحلة حروب الخليج

وهكذا عكس الوضع الجديد نفسه عربياً في توجهات أيديولوجية وسياسية مغايرة لمرحلة النهوض القومي التي سادت في الخمسينيات والستينيات. فلقد أصبح الحديث في ظلّ الحقبة النفطية منذ منتصف السبعينيات عن السلام العادل، وقيام الدولة الفلسطينية المستقلة والحقوق المشروعة للفلسطينيين، وحقوق الدول العربية في اختيار نظمها السياسية التي تلائمها. وأمام الواقع الجديد، أصبح الدور السعودي ريادياً في مجمل القضايا التي مرت بالمنطقة. فكان حضوره بارزاً في الحرب الأهلية في لبنان، عام ١٩٧٥. وقد حرص النظام على تبنّي مواقف بدت متناقضة. فمن جهة، كانت علاقة السعوديين بالميليشيات المسيحية جيدة جداً، وكانت العربية السعودية من جهة أخرى تقدم المساعدة إلى الحركة الوطنية اللبنانية وإلى المقاومة الفلسطينية، كما موّلت الوجود السوري في لبنان. وقد بادر الملك خالد بن عبد العزيز، في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٨، بالدعوة إلى عقد قمة سداسية في الرياض، شاركت فيها

---

(٢٩) فاسيليف، **فصول من تاريخ العربية السعودية**، ص ٥٢٧.

سورية ومصر ولبنان ومنظمة التحرير الفلسطينية، والكويت إضافة إلى السعودية. وقد أضفى ذلك المؤتمر مشروعية على وجود القوات السورية في الأراضي اللبنانية، وحوّلها إلى قوة ردع عربية[30].

وكان للنظام السعودي أيضاً دور في التوصل إلى اتفاقية الطائف التي أنهت الصراع بين اللبنانيين، وقضت بجدولة انسحاب القوات السورية من لبنان. كما تقدم ولي العهد السعودي الأمير فهد بن عبد العزيز بمبادرة مكوّنة من ثماني نقاط إلى مؤتمر القمة العربي الذي انعقد في فاس المغربية عام ١٩٨٢. وقد نصّت المادة السابعة من المبادرة (الخطة) على «أن مجلس الأمن الدولي يضمن السلام لكل دول المنطقة بما في ذلك الدولة الفلسطينية المستقلة».

وفي عام ٢٠٠٢، بعد عقدين من إطلاق المبادرة السعودية الأولى، أطلق ولي العهد السعودي، الأمير عبد الله بن عبد العزيز (الملك الحالي)، مبادرة أخرى في اجتماع للقمة العربية عقد في مدينة بيروت، تعرض على إسرائيل سلاماً شاملاً وتطبيعاً كاملاً مع جميع الدول العربية، شريطة أن تنسحب من الأراضي العربية التي احتلتها عام ١٩٦٧، وتعترف بحقوق الشعب الفلسطيني المكرّسة في القرارات الدولية، على أن يكون حق العودة خاضعاً لاتفاق الطرفين.

ويبدو حجم الدور الذي لعبه النظام السعودي في صناعة القرار العربي، إذا ما تم وضعه في إطاره التاريخي منطقياً وطبيعياً، فالقوة الاقتصادية لأي نظام سياسي تؤدي إذا ما أُحسن استخدامها إلى فرض استراتيجية هذا النظام وتوجهاته على الأنظمة التي هي بمسيس الحاجة إلى أمواله ودعمه. ونتيجة لهذا الوضع الجديد، انتقل الثقل في مركز صناعة القرار، في القضايا القومية، من المركز إلى الأطراف، حيث ينتج النفط، ومن المدينة إلى القبيلة، وأصبحت المفاضلة في نمو دخل الفرد لصالح الأخيرة. ولم يكن مثل هذا الأمر قابلاً للاستمرار دون مشاكل بين شعوب تنتمي إلى أمة واحدة[31].

لكن هذه الثروة رغم وفرتها لم تؤد، للأسف، إلى نسج علاقات إنتاج جديدة، ونمو قوى حقيقية قادرة على إحداث تغيّرات هيكلية في بنية المجتمع. لقد بقي النفط هو المصدر الوحيد للدخل، وهو مادة استخراجية قابلة للنضوب،

(٣٠) المصدر نفسه، ص ٥٣١.

(٣١) هيكل، **حرب الخليج أوهام القوة والنصر**، ص ٩٧.

إضافة إلى أن المستهلك يتحكّم في تحديد أسعاره وكميات إنتاجه. وعلى المستوى السياسي، لم تؤد هذه الثروة إلى ترشيد صناعة القرار، ولم تسهم في خلق مناخات تؤسس لتداول السلطة، الأمر الذي يهدد بفقدان الاستقرار السياسي ويترك الأبواب مشرّعة أمام كافة الاحتمالات.

والواقع أن العربية السعودية خلال أكثر من ثلاثة عقود كانت عرضة لهزّات اقتصادية عنيفة بتأثير التذبذب في الأسعار العالمية للنفط، وكمية الطلب عليه. ومن ذلك أن سعر برميل النفط انخفض في عام ٢٠٠٠ إلى سبعة أو ثمانية دولارات للبرميل الواحد، بما يساوي سعره في عام ١٩٧٣. وفي منتصف الثمانينيات تخطّى سعر البرميل الواحد ٣٤ دولاراً. وفي أواخر عام ٢٠٠٥ تخطى سعر البرميل الـ ٧٥ دولاراً. ومؤدّى ذلك أن الاعتماد على إنتاج واحد، وعدم استثمار عائدات النفط لتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية، سيؤدي إلى جعل عملية التخطيط والتنبؤ بمستقبل البلاد تبدو شبه مستحيلة، خاصة مع غياب تنسيق السياسات الإنتاجية بين دول «الأوبك» والالتزام بحصصها المقرّرة[٣٢].

وهكذا، فبدلاً من أن يسهم النفط في تكوين قوى اجتماعية قادرة على الانتقال من واقع القبيلة إلى صناعة مجتمع مؤسساتي مدني يدفع بمسيرة النهضة العربية، ويكون عنصراً من عناصر التوحيد العربي، أسهم بشكل فاعل ومؤثر في ترسيخ التوجهات القطرية على مستوى الوطن العربي. ففي الأقطار العربية الغنية بالنفط جرى اعتماد البرامج الإعلامية والتعليمية والثقافية على أساس تقديس الدولة القطرية. وكان دوره كبيراً جداً، في إحياء التوجهات السلفية، حين مكّن بقايا الإخوان المسلمين وعناصر حزب التحرير الإسلامي الفارين من مصر وسورية من أن يمارسوا دورهم في قيادة الإعلام والثقافة والتربية في تلك الأقطار. وقد أسهمت هذه العناصر من خلال تلك المواقع، وباسم الدين والثقافة، في تعطيل الوعي القومي، وقمع التوجهات اليسارية، وخلق توجهات عامة معادية لروح التمدين والتحديث، وتوجيه مسيرة التعليم بما يخدم توجهاتها السلفية.

لكن تشجيع هذه العناصر على ممارسة الدور المعادي لفكرة التمدين والتوجهات التقدمية، قومية ويسارية، حمل معه بذور تناقضاته، إذ ما لبثت الاتجاهات السلفية في بنيتها التحتية أن اصطدمت بالنمو الرأسمالي وتبعيته

---

(٣٢) علي الدين هلال ونيفين مسعد، **النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغيير** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٠)، ص ١٦ و١٩.

الاقتصادية للدول الغربية. كما اصطدمت بمحاولات التمدين التي سادت منذ منتصف السبعينيات، وما صاحبها من فساد وإسراف يعتبران مناقضين لروح التقشف والزهد اللذين شجع عليهما الدين الإسلامي الحنيف، بما جعلها متعارضة مع جوهر العقيدة الإسلامية.

ومرة أخرى، وجد النظام نفسه ضحية استحالة الموازنة بين محتواه الأيديولوجي والتطورات الجديدة التي أحدثتها الطفرة النفطية والعائدات الضخمة التي نجمت عنها. وبالقدر الذي تتباعد فيه المسافات بين التمدين والمحتوى الأيديولوجي تتعمّق أزمة النظام، ويصبح عاجزاً عن صناعة القرارات الصحيحة.

كانت التطورات التي شهدتها المنطقة في نهاية عام ١٩٧٩ قد جهزت لتلقي النظام السعودي لطمة أخرى، بسبب الخلل في موازنة الدين والتحديث. ففي ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٩، الذي يوافق اليوم الأول من القرن الخامس عشر الهجري، استولى عدد من المتعصبين السلفيين بقيادة جهيمان العتيبي على الحرم المكّي، وتحصنوا فيه، وأعلنوا أن هدفهم تطهير الإسلام وتحرير البلد من زمرة الكفار الذين لا همّ لهم سوى التمسك بمناصبهم وامتيازاتهم. ومعروف أن جهيمان العتيبي، حسب الأشرطة الصوتية التي أصبح تداولها يجري بين أتباعه، قد صبّ جام غضبه على الحضارة الغربية التي تقوّض كيان المجتمع السعودي وقيمه، وندّد بـ «نفاق» الحكومة التي تدّعي من جهة أنها مركز الدين الحنيف في العالم، ولكنها على الجهة الأخرى تناصر الظلم والفساد والرشوة.

تم تطويق الحرم المكّي من قبل الجيش السعودي ورجال الأمن، وشاع أن قوات أجنبية شاركت أيضاً في حصار المجموعة المتحصنة في الحرم المكّي. واستمر التطويق وتبادل إطلاق النار بين المتحصّنين والقوات الحكومية، وتمكّنت الحكومة بعد حوالى أسبوعين من حسم الموقف وقتل عدد كبير من المتحصّنين قبل اقتحام القوات السعودية الحرم المكي. وألقي القبض على البقية، وحكم على بعضهم بالإعدام، وعلى عدد آخر منهم بالسجن لمدد طويلة.

لكن الحكم السعودي كعادته، لم يغيّر سياسته بعد هذه العملية، مع المؤسسة الدينية. وامتنع عن تجفيف المنابع الفكرية للمتطرفين. وبدلاً من مواجهة القواعد النظرية والمذهبية التي استمد منها المتمرّدون أفكارهم، أغلق معاهد التجميل وصالونات حلاقة النساء، وسرّحت مذيعات التلفزيون من وظائفهن، وصدرت تعليمات تحظر على الفتيات مواصلة الدراسة في الخارج دون محرم. وفي

الوقت نفسه، أعلن ولي العهد السعودي فهد بن عبد العزيز عن الشروع في وضع قانون أساسي للدولة ينصّ على تعيين مجلس شورى. غير أن هذا الوعد بقي مؤجلاً عقداً آخر من الزمن[٣٣].

في الوقت الذي تحصّن فيه جهيمان العتيبي ومجموعته في الحرم المكّي، كانت الأحداث الدراماتيكية الكبيرة التي غيّرت الخارطة السياسية للمنطقة قد بدأت تتداعى، فقبل أقل من عامين على هذا الحادث، تسلّم الشيوعيون في أفغانستان الحكم في نيسان/أبريل، وبدأت المعارضة المسلحة تنشط ضدهم. وكانت العربية السعودية في هذا الموقف أمينة لنهجها الفكري والسياسي، فقد أخذت تقدم الدعم المالي والمعنوي للمناهضين للمعارضة المسلحة.

بعد أقل من شهر على حسم قضية الحرم المكّي، مع غروب مساء يوم ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٩ نزلت وحدات من الجيش السوفياتي بالطائرات في مطار كابول، وعبرت فرقة مدرعة من هذا الجيش الحدود بسرعة متوجهة إلى العاصمة الأفغانية لدعم الشيوعيين في وجه التمرد المسلح، تحت ذريعة احتمالات تدخل أمريكي في الشأن الأفغاني[٣٤].

وإثر ذلك تضاعفت المساعدات السعودية إلى الأفغان المسلحين، الذين أضفي عليهم لقب المجاهدين بعد «الغزو السوفياتي» لأفغانستان. وبعد أقل من شهرين على هذا الغزو، قدمت الحكومة السعودية في كانون الثاني/يناير ١٩٨٠ إلى باكستان ٨٠٠ مليون دولار لتسديد كلفة وارداتها من الأسلحة الأمريكية، ولدعمها في مناصرة المجاهدين الأفغان[٣٥].

ولا شك في أن سلوك العربية السعودية كان فيه إغراء بدور قيادي على رأس تجمع إسلامي يخوض «الجهاد» دفاعاً عن الدين. إضافة إلى ذلك، فإن دعم المجاهدين الأفغان كان يمنحها دوراً متميّزاً في قيادة العالمين العربي والإسلامي، وهي مهيأة من حيث المرتكز الفكري للنظام وقدراتها المالية أن تقوم به، خصوصاً مع دورها القيادي في منظمة المؤتمر الإسلامي، ووضعها داخل منظمة الدول المصدرة للنفط (الأوبك).

---

(٣٣) فاسيليف، **فصول من تاريخ العربية السعودية**، ص ٥١٤، ٥١٦ و٥١٩.

(٣٤) هيكل، «دفاتر أزمة،» ص ١٤.

(٣٥) فاسيليف، المصدر نفسه، ص ٥٣٠.

لكن ما سبق لم يكن مجرد تماه مع المحتوى الأيديولوجي للنظام، أو بحث عن دور قيادي عربي وإسلامي، بل تم أيضاً بمنطق الدفاع عن النفس؛ فقد أفسح نشاط النظام في دعم المجاهدين الأفغان المجال لعناصر إسلامية متشددة كي تظهر داخل العربية السعودية. وكان الأسلم للعربية السعودية تسهيل خروجها إلى حد بعيد، حيث تمارس ما تشاء من تشدد. وهكذا تسنى للقيادة السعودية أن تؤمن أوضاعها الأمنية في الداخل إلى حين، حيث صدّرت المجاهدين إلى الخارج، يبشّرون ويحرّضون ويعلّمون في المدارس الشرعية في باكستان كما يحلو لهم ويشاركون في القتال في أفغانستان.

ووفقاً لهذه الاستراتيجيا، كانت الحكومة السعودية جاهزة، وقد أعدّت لمرحلة الجهاد في الخارج كل مستلزماتها. وعلت الأصوات في كل مكان؛ في المدارس والجامعات والمساجد وحتى الأسواق، تنادي بتحرير كابول، بل وتسفّه المقاومة الفلسطينية العلمانية التي لا تبحث عن أجر الآخرة وثوابها. ومرة أخرى، غيّبت جملة تلك الظروف الوعي باحتمالات ارتداد تلك القوى إلى الداخل، لتجابه بالسلاح ما علق بالنظام والمجتمع «من بدع وانحراف وكفر من وجهة نظرها».

ومن أجل استقطاب المتطوعين، تأسس مكتب للخدمات العامة، مقرّه الرئيسي في السعودية وفرعه المتقدم في بيشاور. وقد نشط الفرع تحت قيادة الشيخ عبد الله عزام، وهو أستاذ أردني من أصل فلسطيني، كان عضواً في حزب التحرير الإسلامي، الذي تعاون في الخمسينيات مع حلف بغداد[٣٦].

وكانت مؤشرات البراكين القابلة للتفجر في الجزيرة العربية في أية لحظة تظهر بوضوح وتعبّر باستمرار حركتها وسرعة إيقاعاتها عن أن حالة الارتداد إلى المركز هي مسألة وقت، وأن المنطقة حبلى بأحداث جسام. كانت مصر قد شهدت تفجيرات قامت بها مجموعة من المتطرفين الدينيين، وشملت الحافلات والأماكن العامة. وقد توّجت أعمال العنف بحادث المنصة في القاهرة عام ١٩٨١، حين اقتحمت خلية تنظيم إسلامي عرضاً كبيراً للقوات المسلحة المصرية، وقتلت الرئيس المصري أنور السادات أمام عدسات التلفزيون وأضوائها. وفي سورية دخل الإخوان المسلمون عام ١٩٨٢ في مواجهة مع نظام الرئيس حافظ الأسد، وفي مدينة حماة جرت المعركة الأخيرة، واستُعملت دبابات الجيش في مواجهة

---

(٣٦) محمد حسنين هيكل، «واشنطن تؤذن للجهاد في كابول!،» **الكتب: وجهات نظر**، العدد ٣٧ (شباط/ فبراير ٢٠٠٢)، ص ١١.

المتمردين الذين احتموا في بيوت المدينة، وخاضوا قتالاً ضارياً ضد جيش السلطة[٣٧]. وفي إيران، الدولة المجاورة للعربية السعودية، كانت الانتفاضة الشعبية التي قادها الملالي ومجموعات البازار قد انتهت بهروب شاه إيران إلى الخارج، ووصول الإمام الخميني إلى الحكم وإعلان إيران جمهورية إسلامية.

بالنسبة إلى السعودية، عنى سقوط شاه إيران فقدان نظام حليف للغرب وصديق للعربية السعودية شارك في العداء للتيارات الراديكالية، وقام بدور أساسي في قمع ثوار جبهة تحرير الخليج اليسارية في منطقة ظفار في عُمان، وكان عضواً مؤسساً في منظمة المؤتمر الإسلامي، كما كان شريكاً في «الأوبك»، وكانت سياساته النفطية منسجمة مع سياسات العربية السعودية، وهو بالإضافة إلى ذلك نظام ملكي يشبه في ممارساته إلى حدّ بعيد ممارسات النظام السعودي.

ومن جهة أخرى، فإن ما ظهر منذ الأيام الأولى في إيران بعد إعلان الجمهورية قد أوحى ببداية مرحلة جديدة محفوفة بمخاطر كبيرة على الخليج والجزيرة العربية. فالنظام الثوري الجديد لم يتردّد في تبنّي أيديولوجية إسلامية تتطلع إلى أبعد من الحدود القومية لإيران. كما لم يتردّد منذ البداية في إعلان نواياه في تصدير ثورته إلى الخارج. وقد أنعش ذلك النزعات الطائفية الشيعية في منطقة الخليج. وكانت الانتفاضة التي حدثت في نهاية عام ١٩٧٩ في المدن ذات الكثافة الشيعية في المنطقة الشرقية من العربية السعودية، أثناء تحصن جهيمان العتيبي ومجموعته في الحرم المكّي، هي التجسيد لحالة الانتعاش التي ارتبطت بنجاح الثورة الإيرانية.

كان التوطين الجديد للإسلام في إيران، الذي ارتبط بانتصار الثورة، كهوية قومية ومحتوى أيديولوجي ونهج لإدارة الحكم، قد عنى بالنسبة إلى النظام السعودي وجود نظام ثوري وشعبي منافس من حيث المحتوى الأيديولوجي. فقبل الثورة الإسلامية، لم يعتمد أي من الأنظمة العربية والإسلامية، عدا السعودية، الدين الحنيف كمحتوى أيديولوجي، بل اعتبر أحد مصادر التشريع الرئيسية.

وجاءت الأحداث سريعة، لتؤكد صحة مخاوف أنظمة المنطقة من تداعيات نتائج الثورة الإيرانية. ففي كانون الثاني/ فبراير ١٩٨٠، وأثناء انعقاد مؤتمر طلابي اقتصادي عالمي في جامعة المستنصرية في بغداد، هاجم مسلحون تابعون لحزب

(٣٧) هيكل، **حرب الخليج أوهام القوة والنصر**، ص ١١٩.

الدعوة الموالي لإيران موقع المؤتمر، وأصيب عدد كبير من الطلبة الذين كانوا في استقبال المشاركين، وتوفي بعضهم. وفي اليوم التالي، أثناء تشييع الضحايا من الطلاب، تقدم شاب إيراني من موكب الجنازة وفجر قنابله في الموكب، وسقطت أعداد كبيرة من المشاركين، وأصيب آخرون، بينهم قياديون في الاتحاد الوطني لطلبة العراق.

وتصاعدت إثر هذه الحوادث الحرب الكلامية بين العراق وإيران. ومن جهة أخرى أصبح التراشق العسكري على الحدود العراقية ـ الإيرانية أمراً مألوفاً. وكان تصعيد الصراع يجري على قدم وساق من قبل الطرفين. وفي الفترة من كانون الثاني/ يناير ١٩٨٠ حتى أيلول/ سبتمبر من العام نفسه، حين اندلعت الحرب العراقية ـ الإيرانية، تقدم العراق إلى مجلس الأمن بعدة شكاوى اتهم فيها إيران بالاستيلاء على مخافر حدودية في خانقين وزين القوس وسلمان باك وزرباطة. . . وعدد آخر من المخافر[٣٨].

وفي ٢٦ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٠ بدأت القوات المسلحة العراقية غزواً واسعاً ومكثفاً للأراضي الإيرانية، فكانت أطول الحروب في المنطقة، حيث استمرت ثماني سنوات، وكلفت الطرفين مئات الألوف من القتلى والجرحى، وكان الخوف كبيراً من امتداد لهبها إلى دول الخليج العربي، ومنها العربية السعودية.

وبغية التصدّي لاحتمالات توسع دائرة الحرب وامتدادها إلى الجزيرة والخليج، عمدت الرياض إلى تعزيز صلاتها مع إمارات الخليج العربي، وفي ٤ شباط/ فبراير ١٩٨١ عقد في العاصمة السعودية اجتماع تقرر فيه تأسيس مجلس التعاون الخليجي الذي ضم، علاوة على السعودية، الكويت وقطر والبحرين والإمارات وعُمان. ومع أن الهدف المعلن لتكوين هذا المجلس هو تطوير التعاون بين أطرافه في ميادين الاقتصاد والتجارة والتعليم والصحة والإعلام[٣٩]، فإن تأسيس هذا المجلس بعد عدة شهور من اندلاع الحرب العراقية ـ الإيرانية أكد غير ذلك. وجاءت أحداث الثاني من آب/ أغسطس ١٩٩٠، إثر الغزو العراقي للكويت، لتؤكد هذه الحقيقة، فقد اتخذ المجلس في أثناء الأزمة، بوضوح متزايد، سمات الحلف العسكري.

---

(٣٨) المصدر نفسه، ص ١٢٩.

(٣٩) فاسيليف، **فصول من تاريخ العربية السعودية**، ص ٥٢٩.

كانت العربية السعودية، بشكل خاص، وسائر دول الخليج العربي بشكل عام، قد نظرت بريبة قبل الحرب بوقت طويل إلى سياسات النظامين العراقي والإيراني؛ فالأول نظام قومي يطرح أيديولوجيا وأفكاراً تتناقض بالضرورة مع سياسات الطبقات الحاكمة في الجزيرة والخليج. وقد دخل في صراعات سياسية مع هذه الأنظمة منذ وصوله إلى الحكم، وشنّ حملة إعلامية عنيفة على القيادة السعودية في السبعينيات، واستقبل الفارين من عناصر المعارضة السعودية، ومنحهم حق اللجوء السياسي، وهيأ لهم مختلف وسائل الدعم، بما في ذلك البث الإذاعي والصحافة ليمارسوا نشاطاتهم الإعلامية ضد النظام. وكانت أيديولوجية النظام البعثية، تثير إشكالات بالنسبة إلى الدولة القطرية العربية، وكان بعض الأفراد المتنفذين في الجزيرة والخليج يرون في الشعارات القومية تعبيراً عن نزعات عدوانية وتوسعية عراقية، تتلفع بتلك الشعارات.

ولم يكن الأمر أقل سوءاً بالنسبة إلى النظام الإسلامي الثوري الذي أطاح بالشاه. فقد كان نظام الشاه، مهما يكن حجم الخلافات معه، جزءاً من منظومة خليجية متحالفة مع الغرب. وكان حكام الخليج يرون في المظلة الأمريكية في الخليج حماية لهم من أطماع شاه إيران، ووسيلة ضغط عليه للتخفيف من غلوائه. وكانوا يعوّلون كثيراً على عزلته عن الشعب، وعدم قدرته على صنع قرارات كبرى، وهما أمران من شأنهما إضعاف سطلانه وإفقاده عرشه. لكن النظام الجديد نظام فتي يقف خلفه الملايين من المؤمنين برسالته داخل إيران وخارجها. ورغم تمزيقه لكثير من الاتفاقيات والمعاهدات التي وقّعها نظام الشاه، فإنه ما يزال يتشبث بفارسية الخليج العربي، ويتمسك باحتلال الجزر الإماراتية، والأنكى من ذلك أنه لم يتردّد في الإفصاح عن رغبته في تصدير ثورته إلى سائر المناطق المجاورة. وقد شرع فعلاً في إيجاد خلايا موالية لسياساته في عدد من دول الخليج. وكانت صور الخميني ترفع في المساجد والحسينيات والبيوت، وفي بعض المظاهرات التي شهدتها منطقة الخليج والجزيرة إثر انتصار الثورة الإيرانية.

أدت هذه الأسباب مجتمعة إلى سيادة حالة من الرضا، ضمن الأوساط الحاكمة في منطقة الخليج والجزيرة العربية، لاندلاع الحرب العراقية ـ الإيرانية. فهذه الحرب كانت ستشغل خصمين عنيدين لحكام المنطقة أحدهما بالآخر، وتستنزف قوتهما العسكرية والاقتصادية، وتعطل المشروع الإيراني في تصدير الثورة، وستؤدي إلى جعل العلاقات أكثر حيادية بين المتحاربين وحكام السعودية والخليج، لأن كليهما سيحاول كسب تأييد الدول المجاورة له في حربه، وهذا

سيمنحها حرية نسبية في الحركة، واتخاذ مواقف تبدو معقولة ومتوازنة.

لم يكن أكثر الناس تشاؤماً يتوقع أن يطول أمد الحرب ويستمر أوارها ثماني سنوات. فالحرب اشتعلت في منطقة تضم أكبر مخزون نفطي عالمي، وفي دولتين رئيسيتين منتجتين للنفط، وفي جوار بلدان نفطية ترتبط بعلاقات تاريخية وقومية وثقافية ودينية مع العراق، كما تشاطر إيران أخوة الدين وعلاقات الجوار.

كان من المتوقع أن تتدخل الدول الكبرى، وفي مقدمتها الولايات المتحدة، لإنهاء هذه الحرب، بأقصى سرعة، وأن يكون مجلس الأمن الدولي جاهزاً للتدخل وإصدار قراراته وفرض وقف إطلاق النار على الجانبين، خاصة أن أسعار النفط أخذت بالارتفاع بشكل غير مسبوق، وتعطل إنتاجه منذ الأيام الأولى للحرب في العراق. لكن الأمور اتخذت مجرى آخر، فقد بدا أن الكل راغب في استمرار هذه الحرب. ولعل السعودية ودول الخليج العربي النفطية الأخرى وجدت فيها فرصة لزيادة دخلها من عائدات النفط بسبب زيادة الطلب عليه وارتفاع أسعاره.

على أن ما كان ينظر إليه بعين الرضا وبشيء من الارتياح، من قبل السعودية والخليج في المرحلة الأولى من الحرب، تحول إلى كابوس حقيقي يهدد الأمن والاستقرار في مراحل لاحقة. فأمام حرمان العراق من تصدير النفط، كان قرار القيادة العراقية بأن تضع كل إمكانياتها وطاقاتها لحرمان إيران من تصدير نفطها، لكي تتعادل كفتا الصراع، ولذلك عملت على توفير ما يمكنها من ضرب الحقول والمخازن والمصافي النفطية، واستطاعت الحصول على أسلحة فرنسية تمكّنها من تنفيذ هذه الاستراتيجية، ونجحت في تعطيل قدرة إيران على إنتاج النفط وتصديره. وهنا تبنّت القيادة الإيرانية قراراً كانت له نتائج مباشرة وخطيرة على دول الخليج بأسرها، وبخاصة الكويت القريبة جداً من إيران. كان قرارها بأن تتساوى جميع الدول المصدّرة للنفط معها، فإما أن تتمكن من تصدير النفط، أو تعمل جهدها على أن لا يصدّر برميل واحد من النفط إلى الخارج من جميع دول المنطقة. وبدأت فعلاً بالتعرّض لناقلات النفط الكويتية ومهاجمتها.

ثم تتالت الأحداث تباعاً، فالجيش العراقي، الذي كان في حالة هجوم، أصبح في مراحل لاحقة في حالة دفاع، وتمكّنت القوات الإيرانية من استعادة الأراضي التي احتلها الجيش العراقي. ودقّ قيامها باستعادة مدينة المحمّرة ناقوس الخطر مؤذناً ببدء مرحلة جديدة اتسمت بعدد من موجات الهجوم الإيرانية

الكاسحة، بهدف اختراق الأراضي العراقية. وتمكّنت إيران من احتلال حقول مجنون، ثم ميناء الفاو، مهدّدة باحتلال المدينة التاريخية العراقية: البصرة. ومن جهة أخرى، بدأت مرحلة اغتيالات مسؤولين خليجيين وعمليات تخريبية في الكويت والسعودية ودولة الإمارات.

كانت تلك هي لحظة اتخاذ القرار الخليجي، بزعامة العربية السعودية، بالانتقال من حالة الحياد إلى تأييد العراق ودعمه في حربه ضد إيران، وقد جاء هذا الدعم متفقاً مع تأييد معظم البلدان العربية للعراق. فقد وقفت قبل ذلك مصر والأردن واليمن والمغرب وتونس وموريتانيا بشكل واضح إلى جانب العراق، ووقفت بلدان أخرى على الحياد، ولم يشذّ عن هذه القاعدة سوى النظامين السوري والليبي. وقد تمثلت المساعدات السعودية إلى العراق في مدّ أنبوب نفطي من البصرة إلى ساحل البحر الأحمر لتمكين العراق من تصدير منتجاته النفطية، خاصة أن التصدير من ميناء البصرة أصبح مستحيلاً. وسخّرت الموانىء السعودية والخليجية لاستقبال المعدات العسكرية لتنقل عن طريق البر إلى الجبهات العراقية. وتقدر المبالغ التي حصل عليها العراق من دول الخليج في تلك الفترة بما يقرب من ١٢ مليار دولار[٤٠].

واستطاعت القيادة العراقية، بعد تطويرها لصناعتها العسكرية وترسانتها من السلاح واستخدامها للصواريخ البعيدة المدى، أن تحدث تفوقاً ساحقاً في ميدان القتال. وقد حارب العراق خمس معارك رئيسية في الفترة ما بين نيسان/ أبريل وآب/ أغسطس ١٩٨٨، استطاع أن يستعيد خلالها شبه جزيرة الفاو، ويستعيد كل الأراضي المحيطة بميناء البصرة وحقول النفط في منطقة مجنون، وأن يطهّر الطريق الرئيسي بين البصرة وبغداد وما حوله. وأخيراً تمكّن الجيش العراقي من التقدم ٦٠ كم داخل الأراضي الإيرانية. وفي ١٨ تموز/ يوليو جاء إعلان الإمام الخميني بأنه «يأمر القوات الإيرانية بوقف إطلاق النار شاعراً أنه يتجرّع كأساً من السم».

خرج العراق منتصراً من الحرب، ولكن ذلك لم يخفف من تبعاتها الثقيلة. فهناك أكثر من مليون جندي مدجّجين بالسلاح، وهناك مديونيات تقدر بأكثر من ١٣٠ مليار دولار، وهناك مهمة إعادة إعمار ما دمرته الحرب. وبالإضافة إلى

---

(٤٠) المصدر نفسه، ص ١٣٢.

ذلك هناك برنامج تنموي طموح على مختلف الصعد. . . وكانت الحاجة ملحّة إلى توفير مبالغ كبيرة لمواجهة هذه المتطلبات.

من سوء الطالع أن عودة إيران والعراق إلى أسواق النفط ضاعفت من حجم العرض، وأدت إلى انهيار أسعاره. فمع نهاية الحرب، أصبح انهيار سعر النفط يشكّل قلقاً حقيقياً للدول المنتجة، وبخاصة العربية السعودية وإيران والعراق، التي طلب ممثلوها في «الأوبك»، دون جدوى، من دولتي الإمارات والكويت أن تتمسكا بحصص الإنتاج المقرّرة لهما بموجب قرارات «الأوبك»، من أجل تثبيت أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية والحيلولة دون حدوث انهيار أكبر لتلك الأسعار. وقد تطور الصراع في ما بعد بين العراق والكويت حول هذا الموضوع، وبلغ حدّ إقدام العراق على غزو الكويت في الثاني من آب/ أغسطس ١٩٩٠.

ما يهمنا في هذا السياق هو الطريقة التي تمّت بها صناعة القرار السعودي، والتي سمحت بنزول القوات الأمريكية في العربية السعودية تمهيداً لإخراج القوات العراقية من الكويت. ولعلنا لا نبالغ إذا قلنا إن ذلك كان أخطر قرار اتخذه النظام السعودي طيلة تاريخه، وأثر بشكل كبير في تداعيات الأحداث في المنطقة والعالم بأسره منذ ذلك التاريخ وحتى يومنا هذا.

وفي هذا الاتجاه، يلزم التنويه إلى أن الخليج العربي والعربية السعودية أصبحا منذ منتصف السبعينيات منطقة جاذبة، بديلة من حوض البحر الأبيض المتوسط بالنسبة إلى القوى الدولية، وبخاصة الولايات المتحدة وحلفائها في الغرب، وأن الاهتمام بآبار النفط، وسلامة تدفق إنتاجه مثّلا هاجساً مستمراً للإدارات الأمريكية المختلفة. وكان تشكيل قوات التدخل السريع هو أحد التعابير عن تلك الهواجس. وكانت الخشية من ضعف الجيش السعودي وعدم الاطمئنان لقدرته على التصدّي للتحديات مثار جدل في الدوائر الأمريكية، وكان الحديث عن ذلك يجري بالسر والعلن، مع التحسّب بدقة لكيفية ردود الفعل على التحديات المحتملة.

وفي هذا الاتجاه، كتبت صحيفة **واشنطن بوست** تقول إن الولايات المتحدة أخذت بعين الاعتبار القدرات العسكرية للدول الحليفة في المنطقة، وإنها أخذت تقيم قواعد احتياطية في السعودية مجهزة تجهيزاً كاملاً بانتظار استخدامها من قبل القوات الأمريكية عند أي تهديد جدّي تتعرض له المصالح الأمريكية في المنطقة.

وذكرت أن من المعتزم إقامة شبكة س ٣ أجزاء للسيطرة والتوجيه والاتصال، وهي شبكة حديثة للغاية تربط في منظومة واحدة ما بحوزة السعودية من طائرات الأواكس والصواريخ المضادة للطائرات ومحطات الرادار، وكذلك الأسلحة والمعدات المماثلة الموجودة في البلدان النفطية الأخرى في الجزيرة العربية[٤١].

هكذا إذن كان القرار الأمريكي، قبل غزو العراق بأكثر من عقد، هو أن تواجه القوات الأمريكية بشكل مباشر أي تحدّ تتعرض له العربية السعودية، وبخاصة إذا كان ذلك التحدي يتعرّض بشكل مباشر لسلامة تدفق النفط السعودي إلى الولايات المتحدة وإلى الأسواق العالمية[٤٢].

وعندما غزت القوات العراقية الكويت، كان المناخ الدولي كله يخدم السياسة الأمريكية في التصدّي للغزو بمختلف الوسائل، بما في ذلك التدخل العسكري. فقبل أقل من عام من هذا التاريخ سقط حائط برلين، وكان ذلك إيذاناً بنهاية الحرب الباردة، وبتقهقر الدور السوفياتي في الساحة الدولية. وكان الموقف الذي أعلنه الاتحاد السوفياتي من الأزمة عشية الغزو العراقي للكويت، الذي صدر في بيان أمريكي ـ سوفياتي مشترك باسم وزير الخارجية الأمريكي جيمس بيكر، ووزير الخارجية السوفياتي شفردنادزه، قد أكد للقيادة السعودية أن الموقف الأمريكي من الأحداث لن يتسبّب في أزمة عالمية، وأن اللحاق به لن يتسبّب في إحراج للعربية السعودية على الصعيد الدولي.

وبدا أثناء لقاء رئيسة مجلس الوزراء البريطاني مارغريت ثاتشر مع الرئيس الأمريكي في ولاية كولورادو الأمريكية أن بريطانيا أكثر تشدّداً وحماسة لإخراج القوات العراقية من الكويت بالقوة. وقد أعلنت فرنسا، التي عرفت بعلاقاتها القوية بالقيادة العراقية، موقفاً مؤيداً للخطوات الأمريكية. ولم تكن مواقف بقية الحكومات الغربية: إيطاليا وألمانيا وكندا وأستراليا وإسبانيا، بأقل حماسة من نظيرتها في الولايات المتحدة وبريطانيا.

على الصعيد العربي، التقت مواقف دول مجلس التعاون الخليجي على ضرورة إخراج العراق بالقوة من الكويت. وتحمّس الرئيس المصري حسني مبارك للموقف الأمريكي، وأيده الرئيس السوري حافظ الأسد. وحتى الأنظمة العربية

---

(٤١) المصدر نفسه، ص ٥٢٢ ـ ٥٢٣.

(٤٢) لمزيد من التفاصيل حول الاستعدادات العسكرية الأمريكية لمواجهة أي تحديات تتعرّض لها السعودية. انظر: هيكل، **حرب الخليج أوهام القوة والنصر**، ص ٢٠٩ ـ ٢١٤.

التي رفضت الموقف العدائي الأمريكي للعراق، واعتبرته مقدمة لتدميره واستنزاف مدّخرات الخزينة العربية، لم تتردّد في إدانة الغزو العراقي للكويت، وإن طالبت بحل عربي للأزمة.

من هنا كانت كل الظروف مؤاتية لكي يكون موقف العربية السعودية مؤيداً للموقف الأمريكي من الأزمة. وكانت للموقف السعودي مبرّراته، فالكويت هي جزء من نظام إقليمي ارتبط بالعربية السعودية بعلاقات تاريخية. وكان مؤسس الدولة، الملك عبد العزيز بن سعود، منفياً في الكويت، ومنها انطلق إلى نجد ليعيد تأسيس الدولة السعودية، بدعم من شيخها مبارك الصباح، ومن البريطانيين الذين كانت الكويت واحدة من محمياتهم. ومن هنا، فإن هذا الموقف بدا في جانب منه عرفاناً بالجميل، وفي الجانب الآخر متسقاً مع موقف سياسي واستراتيجي واتفاقيات ومعاهدات أمنية مشتركة، تلزم أعضاء المجلس بالعمل سوياً من أجل حماية أمن دول مجلس التعاون الخليجي.

وجاءت زيارة وزير الدفاع الأمريكي ديك تشيني، ورئيس أركان الجيش الأمريكي كولن باول في ٦ آب/أغسطس ١٩٩٠ مزوّدين بصور توضح اقتراب القوات العراقية من الحدود السعودية، وأنها في وضع هجومي يجعل احتلالها أراضي سعودية مسألة وقت، لتعزّز قناعات العربية السعودية بضرورة الالتحاق بتحالف ضد العراق، وأن تكون أراضي السعودية وبحارها وسماؤها منطلقاً لحشد قوات هذا التحالف ضد العراق، تمهيداً للهجوم عليه في ما عرف لاحقاً بعملية «عاصفة الصحراء». وهكذا كان. . .

في اتخاذ قرار الموافقة على استدعاء القوات الأمريكية إلى العربية السعودية، برزت آراء مختلفة بين الجيل القديم من أفراد العائلة المالكة، والجيل الجديد من الأمراء. فقد كان الملك فهد وأشقاؤه من الأمراء الكبار في السنّ يريدون مراعاة المظاهر، ويبحثون عن حلّ يوازن استقدام الأمريكيين، بحضور عربي وإسلامي في معركة إخراج الجيش العراقي من الكويت. وكان هذا الرأي مخالفاً لرأي عدد من الأمراء الصغار الذين كانوا يرون أن العنصر الذي يستحق الاهتمام هو أمن العربية السعودية، ولهذا السبب فلا بد من قبول ما تطلبه القيادة الأمريكية من قواعد وتسهيلات.

وكانت إدارة الولايات المتحدة للأزمة، والقرارات المتتالية التي صدرت عن مجلس الأمن الدولي، والمناخ العالمي المناوئ للخطوة العراقية، والقرار الأمريكي

الحاسم بالتدخل العسكري المباشر، وموافقة مصر وسورية على الخطوات الأمريكية، قد رجحت جميعها رأي الأمراء الشباب.

وفي التاسع من آب/أغسطس ١٩٩٠ وجّه الملك فهد بن عبد العزيز خطاباً متلفزاً إلى الشعب السعودي أعلن فيه «دعوة» قوات أجنبية صديقة للدفاع عن الأراضي السعودية ضد غزو محتمل يقوم به صدام حسين. وقال إن الوجود العسكري الأمريكي في السعودية إجراء ضروري ومؤقت. وناشد الدول العربية أن تمدّ يد العون.

ومن جديد، حضرت الدعائم الأساسية للنظام لتواجه القرار السعودي، وكانت المقدمات تشي بصعوبة التبرير دينياً لوجود قوات غربية ضخمة. وكانت أشد الانتقادات للسياسة السعودية حول هذه القضية قد برزت من داخل صفوف علماء الدين الشباب. وقد استخدم هؤلاء المساجد، وتركّز هجومهم على دعوة الحكومة الأمريكيين «الكافرين» للدفاع عن أرض الإسلام[٤٣].

وكانت السلطة السعودية تراقب هذه التطورات، واعية بخطورة استخدام الدين من قبل هؤلاء الشباب في الوقوف ضد قرار العربية السعودية استدعاء القوات الأمريكية للدفاع عن النظام. وكان لا بد للمبارزة بين السلطة وهؤلاء الشباب أن تكون على الساحة نفسها. وهكذا وُجّهت رابطة العالم الإسلامي كي تدعو إلى اجتماع استثنائي لأعضاء الرابطة يعقد في مكة المكرمة ويناقش التطورات الأخيرة. وقد عقد الاجتماع في ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، وجاء في البيان الصادر عن الاجتماع ما يلي:

«إن عدوان النظام العراقي على الكويت إهدار صريح وانتهاك سافر للحقوق والمقاصد التي حفظها الإسلام، وهو منكر عظيم وفساد كبير. . . ولا يرتفع هذا الفساد إلا بانسحاب الجيش العراقي الكامل من الكويت وإزالة الآثار المترتبة على هذا المنكر وذلك الفساد. ومما ترتب على هذا العدوان وجود قوات أجنبية في الخليج، إذ اضطرت العربية السعودية ودول الخليج العربي إلى طلب قوات إسلامية وأجنبية، لمساندة قواتها الدفاعية في مواجهة عدوان وشيك من القوات العراقية المحتشدة على حدود العربية السعودية».

---

(٤٣) مضاوي الرشيد، **تاريخ العربية السعودية بين القديم والحديث** (لندن: دار الساقي، ٢٠٠٢)، ص ٢٢٦ ـ ٢٢٨.

وفي كانون الثاني/يناير ١٩٩١، أصدر مفتي الديار السعودية وأبرز المراجع الدينية في البلاد، وكان آنذاك الشيخ عبد العزيز بن باز، فتوى تجيز الجهاد ضد صدام حسين حتى إذا تطلب ذلك مساعدة «كافرين». لكن الأصوات في البنية الدينية التحتية كانت تتصاعد، لتقسم هذه المؤسسة في السعودية إلى تقليديين قريبين من السلطة يتبوأون أعلى المراكز الدينية في الدولة، وأصوليين معارضين انبثقت من رحمهم التيارات الدينية المتشددة التي أصبحت تشكّل المعين الفكري لتنظيم القاعدة بقيادة أسامة بن لادن.

وقد أثارت هذه الأزمة كثيراً من التساؤلات حول شرعية العربية السعودية. . . فشرعية الدولة، كما يشير محمد جواد رضا في كتابه **صراع الدولة والقبيلة في الخليج العربي**، ترتبط بقدرتها على حماية أراضيها، والدفاع عن سيادتها، حيث يقول:

«يرتبط مفهوم الدولة بمفهوم السيادة من جهة، كما يرتبط بمفهوم الشرعية من جهة أخرى، على اعتبار أن السيادة تعني القدرة الكاملة على فرض حماية الدولة على أرضها، والقدرة على وضع القرارات الأساسية الملزمة لجميع أفراد المجتمع وتنفيذها. إن إحدى الوظائف للشرعية هي أن تعطي سبباً، وأن توفر التبرير اللازم لوجود الدولة، وكذلك التنظيمات الاجتماعية والهيكليات الإدارية والوسائل اللازمة لإدامة هذه المؤسسات والحفاظ عليها»[٤٤].

كما طرحت هذه الأزمة تساؤلات حول الدعائم التي استند إليها النظام منذ تأسيسه، وحول سياسة الإنفاق العسكري على منظومة دفاعية أثبتت عجزها عند أول امتحان حقيقي لها. وقد سادت آراء بين النخب المثقفة وجدت في ما حدث انعكاساً لأزمة حقيقية يعيشها النظام. وكان الجدل في أوساط تلك النخب قد بدأ يظهر للعلن، منذ خريف عام ١٩٩٠، بين توجهات إصلاحية ترى في ما حدث كشفاً للزيف وتعرية لعوامل الضعف في البلاد، وتوجهات أصولية ترى في استقدام الأمريكيين انتهاكاً للمبادئ الإسلامية.

أمام هذا الواقع ونتائجه المباشرة على هيبة النظام، تشجّع بعض من الإصلاحيين، دعاة المجتمع المدني، على التعبير عن تطلعاتهم، وتوقهم إلى فتح

(٤٤) محمد جواد رضا، **صراع الدولة والقبيلة في الخليج العربي: أزمات التنمية وتنمية الأزمات** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٢)، ص ١٥.

نوافذ الحرية. فكانت تظاهرة النساء في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠، ضد منعهن من قيادة السيارات في الرياض، حيث خرقت ٤٥ امرأة من النخبة المتعلمة، غالبيتهن من الطبقة المتوسطة العليا، هذا الحظر، وقدن بأنفسهن سياراتهن إلى وسط المدينة. وقد ألقي القبض عليهن، وجرى استجوابهن، ثم أخلي سبيلهن بكفالة أولياء أمورهن.

ورغم أن الخطوة التي أقدمت عليها النسوة السعوديات كانت مبعث ارتياح لدى عناصر الإصلاح الليبرالي، فإنها كانت نذير شؤم بالنسبة إلى عناصر الأصولية الدينية، فقد وجدوا أن ثمة تهديداً حقيقياً للثقافات والتقاليد التي سادت في العربية السعودية منذ زمن بعيد.

وكانت السلطة في وضع لا تُحسد عليه، فهي من جهة لا ترغب في حدوث انتقال حقيقي في المجتمع يرشح عنه تغيّر في منظومة البنى والثقافات والتقاليد التي شكلت دعائم النظام، لأن هذا يعني تهديداً للوضع الداخلي ولاستقرار النظام. وهي من جهة ثانية، لم تكن سعيدة باللغة التكفيرية، وإشارات الاتهام الواضحة التي كانت القوى الأصولية توجّهها مباشرة إلى النظام.

ولم تكن هناك فرصة بالنسبة إلى أصحاب التوجّهات الإصلاحية، الليبرالية منها والدينية، كي يعبّروا عن آمالهم وبرامجهم أفضل من ذلك الظرف. وكان أن شهدت الشهور الأولى من عام ١٩٩١ إرسال عدد من المذكّرات والرسائل المفتوحة إلى الملك فهد بن عبد العزيز، كانت أولاها تلك المذكرة التي سمّيت مجازاً بـ «المذكّرة العلمانية» تمييزاً لها من مذكّرة دينية لاحقة. وقد حملت هذه المذكرة تواقيع ٤٣ شخصية عامة، بينها وزراء سابقون، ورجال أعمال مرموقون، وكتّاب وأساتذة جامعيون، شملت المطالبة بمجلس شورى يضم نخبة من صانعي الرأي ذوي المؤهلات والمعرفة، وإحياء المجالس البلدية، وتجديد النظام القضائي، والالتزام بالمساواة التامة بين المواطنين، وتوسيع حرية الإعلام لنصرة الخير على الشر، وإصلاح هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وتوسيع مشاركة المرأة في الحياة العامة في إطار الشريعة[٤٥].

وتلت هذه المذكّرة مذكّرة أخرى عُرفت بـ «المذكرة الدينية»، وجهت أيضاً إلى الملك فهد بن عبد العزيز، وحملت تواقيع ٥٢ شخصية إسلامية طالبت

---

(٤٥) المصدر نفسه، ص ٢٣٢.

بإصلاحات جديدة في إطار إسلامي تغطّي مجالات عدة: دور العلماء والخطباء، والقوانين والأنظمة، والقضاء والمحاكم، والإدارة العامة، والاقتصاد والمال، والمؤسسات الاجتماعية، والجيش، والإعلام والسياسة الخارجية.

وقد عسكت هاتان المذكّرتان خلافات جوهرية حول ما ينبغي أن تكون عليه صورة المستقبل. ففي حين طالب الأكاديميون «العلمانيون» بضبط دور الشرطة الدينية، فإن رسالة الإسلاميين طلبت من الحكومة رفع القيود عن رجال الدين والعلماء والخطباء، وأن يقوم العلماء بدور أكبر في سائر الأجهزة الحكومية، بما في ذلك الوزارات والسفارات.

وفي أيلول/سبتمبر ١٩٩٢ قُدمت مذكّرة إلى مفتي الديار السعودية الشيخ عبد العزيز بن باز، عرفت بمذكّرة النصيحة، بتوقيع أكثر من مئة ناشط إسلامي، مؤكدة النقاط التي وردت في الرسالة الدينية التي وجهت إلى الملك فهد. وقد طالبت المذكّرة باحترام حقوق الإنسان، كما تحددها الشريعة، واعتبرت القضاء المستقل آلية لتطبيق الشريعة على نحو لا ينتقص من حقوق المسلمين. وأكدت أن توقيف الأفراد لا يجوز إلا بتفويض قاض مسلم. وطالبت بمنع كافة أشكال التعذيب وجمع المعلومات والاعتقال. وانتقدت مذكّرة النصيحة الإعلام السعودي لتشويهه صورة الإسلام ومبادئه. كما دعت إلى بناء جيش إسلامي قوي في العربية السعودية تبقي روحه حيّة بالدعوة إلى الجهاد.

اكتسبت مذكّرة النصيحة أهمية كبيرة بعد نشرها خارج العربية السعودية، وقد أغضب ذلك الحكومة التي طالبت باعتذار الموقّعين عليها. واستنكر بن باز نشر المذكّرة لا مضمونها، مشيراً إلى أن إسداء النصح لحاكم الأمة الإسلامية واجب ينبغي أن يحترمه العلماء ويمارسوه، ولكن لا ينبغي أن تذاع النصيحة لأن ذلك يثير الفتنة، وأن من المفترض هو أن يتم تداولها بين المؤهلين لممارسة فعل النصح فقط[٤٦].

كانت تلك المرحلة هي أخطر المراحل التي مرت بها الدولة السعودية على الإطلاق، ولعل ما تمر به العربية السعودية الآن من عمليات عنف، بين فينة وأخرى، هو من إفرازات تلك المرحلة. وكانت القيادة السعودية تدرك أنه لا بد من تخفيف الاحتقانات التي يمر بها المجتمع، وأن سبيل ذلك هو تحقيق بعض الإصلاحات السياسية.

---

(٤٦) المصدر نفسه، ص ٢٣٤.

وكانت الخطوة الرئيسية على هذا الطريق هي الإعلان في آذار/ مارس ١٩٩٢ عن ثلاثة إصلاحات مهمة: القانون الأساسي للحكم الذي هو بمثابة الدستور، وقانون مجلس الشورى وهو برلمان غير منتخب يقتصر دوره على تقديم الاستشارة إلى الملك، وقانون المناطق.

وقد ساهمت جملة ظروف أخرى في تعميق أزمة النظام السعودي، مؤدية إلى إضعافه في الداخل، ومعه منظومة مجلس التعاون الخليجي. فمن جهة، كان دور العربية السعودية في منطقة الخليج منسجماً مع سياسة دولية سادت أثناء الحرب الباردة، خلاصتها وجود أنظمة قوية تحسب على هذا القطب أو ذاك من القطبين العظيمين: الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة الأمريكية. وكانت الحروب المحلية في معظمها تعبيراً عن صراع إرادات القوى الكبرى ومصالحها، يتدخل فيها بشكل مباشر قطب واحد، ويقتصر دور القطب الآخر على تقديم الدعم العسكري والسياسي والاقتصادي، وتوفير الوسائل اللوجستية، ولكنه لا يقحم جيشه في الصراع بشكل مباشر. وبرزت في تلك المرحلة سياسة عُرفت بـ «الحروب بالوكالة».

ففي فيتنام كانت المواجهة في حقيقتها أمريكية ـ سوفياتية، ولكن أداتها كانت الجيش الأمريكي والقوات التابعة له من الفييتناميين الجنوبيين من جهة، وجمهورية فيتنام الشمالية وجيش المقاومة الوطنية (الفييتكونغ) من الجهة الأخرى. وكان الاتحاد السوفياتي والصين الشعبية يقدمان مختلف أنواع الدعم التي تضمن استمرار المقاومة والاستنزاف المتصاعد للقوات الأمريكية، وصولاً إلى إلحاق الهزيمة السياسية بها ودحرها.

وفي أفغانستان كان الدور عكسياً، فقد قام الاتحاد السوفياتي بإنزال قواته في كابول في نهاية عام ١٩٧٩، واحتل أفغانستان. وألقت الولايات المتحدة الأمريكية وحلفاؤها في باكستان والخليج بكل ثقلهم لدعم المجاهدين، واستمرت عملية الاستنزاف للجيش السوفياتي إلى أن وصل ميخائيل غورباتشوف إلى قيادة الحزب، وأصدر أوامره في مرحلة لاحقة بالانسحاب من أفغانستان.

وكان لحروب الوكالة أيضاً نمط آخر، فشاه إيران أرسل قواته إلى عُمان للقضاء على ثورة ظفار، وكيلاً عن الأمريكيين. وفيديل كاسترو أرسل قواته إلى غينيا لإسناد الثوار، وكيلاً عن السوفيات. وهكذا. .

رابعاً: مرحلة مكافحة الإرهاب في الداخل

كان الدور السعودي قوياً في حماية معظم أنظمة الخليج العربي منذ حصلت على استقلالها عام ١٩٧٠. وكان دور العربية السعودية من جهة يؤمن خاصرتها في المناطق المجاورة، ومن جهة أخرى يمنحها دوراً قيادياً في منطقة الخليج العربي، وثقلاً في الوطن العربي والعالم الإسلامي. لكن أزمة الخليج أدت إلى تدخل عسكري أمريكي مباشر في المنطقة. وبرز الجميع، دون استثناء، غير قادرين على توفير الحماية الذاتية لأنظمتهم.

وكانت هناك نزاعات حدودية كامنة منذ زمن طويل بسبب ثقل اللحظات التاريخية وتداعيات الأحداث. فقد كانت هناك خلافات مؤجلة حول الحدود السعودية مع قطر والكويت والإمارات وعُمان، لم يتم الإفصاح في العلن عنها، بسبب الانشغال بالحرب العراقية ـ الإيرانية ومخاطر انتشارها في عموم المنطقة. لكن بعد حرب الخليج مباشرة برز الحديث عن تلك الصراعات، وتطور في ما بعد ليشكل تهديداً جدياً لهيبة النظام، حين تجرأت دولة قطر على افتتاح محطة **الجزيرة** الفضائية التي مثلت في أطروحاتها تحدياً لدعائم النظام الأساسية، وطرحت أسئلة كثيرة تشكّك في الحكم المطلق ونهج الرأي الواحد، وطرحت التعددية والرأي والرأي الآخر بديلاً منه.

على جانب آخر، أخذت حالة الاحتقان تتزايد في العربية السعودية بفعل تردّي الأوضاع الاقتصادية وانتشار ظاهرة الفساد وتزايد معدل الجريمة. وكانت التطورات المتمثلة في التدمير الشامل لبنية العراق التحتية أثناء القصف الجوي الوحشي عليه في حرب ١٩٩١، وتواصل الانحياز الأمريكي الفاضح إلى الكيان الصهيوني، وفشل مؤتمر مدريد للسلام، وتوقيع اتفاقية أوسلو التي قلّصت الاستحقاقات الفلسطينية إلى كانتونات في قطاع غزة وأريحا محاصرة بالمستوطنات الصهيونية، قد عمّقت من حالة الاحتقان.

وساهم الفراغ الدستوري، الذي نتج من إصابة الملك فهد بالمرض، وبلوغه سن الشيخوخة، وعدم قدرته على إدارة شؤون البلاد، في تعميق أزمة النظام. وكانت توازنات القوة بين أفراد العائلة المالكة قد قضت بالامتناع عن تنصيب ولي العهد الأمير عبد الله بن عبد العزيز ملكاً على البلاد قبل وفاة أخيه. وكان ذلك يعني في ظل تركيبة قبلية وعشائرية، يكون فيها الملك هو سيد القبائل والصانع الأوحد للقرارات الكبرى، تعطُّل سير أمور الدولة ومعها مصالح الناس. وهكذا

شهدت الفترة منذ منتصف التسعينيات حتى حوادث ١١ أيلول/ سبتمبر تأخر إصدار المراسيم الملكية واتخاذ القرارات المهمة، حيث اقتصر دور ولي العهد ونائب رئيس مجلس الوزراء الأمير عبد الله بن عبد العزيز على تسيير الأمور الروتينية في البلاد والقيام بالاستقبالات الرسمية.

ثم كانت هناك أزمة تدني أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية، ووصولها في السوق السوداء إلى ٧ دولارات للبرميل الواحد. وكان معنى ذلك وجود خلل اقتصادي يلقي بظلال ثقيلة على كل مناحي الحياة في العربية السعودية، خاصة أنه لا يوجد فيها مصدر آخر للدخل.

لقد اقتصر دور النفط على كونه مصدراً تمويلياً، ولم يسهم في خلق قاعدة إنتاجية تنقل العربية السعودية إلى مرحلة الدولة الحديثة. وحين تداعت أسعاره انكشفت الأوضاع على حقيقتها، حيث تحولت العربية السعودية من دائنة إلى مدينة بأكثر من ٢٠٠ مليار دولار، ومن مستقدمة للعمالة الأجنبية إلى عاجزة عن توظيف جيوش الخريجين من الطلبة السعوديين الجامعيين. وأصبحت الدولة غير قادرة على صيانة البنية الأساسية التحتية التي كرّس حجم كبير من عائدات النفط أثناء الطفرة لبنائها. ولم تعد السعودية بلد الاستقرار والأمان، فقد تصاعدت معدلات الجريمة. وكان الأخطر هو عودة المجاهدين الذين أُرسلوا إلى أفغانستان إلى العربية السعودية بعد أن انتهى دورهم بخروج السوفيات.

كانت الطريقة المهينة التي عومل بها هؤلاء المجاهدون، إثر عودتهم إلى أوطانهم، مثار استغراب، إذ نالوا جزاء سنمار. لقد غادروا إلى أفغانستان بتشجيع العربية السعودية، وانضمت إليهم حشود كبيرة من شباب مصر واليمن وفلسطين وسورية والمغرب وبلدان الخليج العربي، إضافة إلى مجاهدين قدموا من مختلف البلدان الإسلامية، وخصوصاً تلك المجاورة لأفغانستان، كباكستان. وحين عادوا مؤزرين بالنصر إلى بلدانهم، كان الاستقبال باهتاً ومتردّداً، وتحول هؤلاء في ما بعد إلى أشخاص منبوذين، أطلقت عليهم تسمية العرب الأفغان. وخلال هجرة هؤلاء التي استمرت أكثر من عقد، شهدت المنطقة أحداثاً كبيرة كانوا غائبين عنها. . وغابت عنهم أشياء كثيرة، من قبيلها المنافع التي حصل عليها المواطنون من أبناء جلدتهم في الحقبة النفطية الثانية التي سادت في أوائل الثمانينيات. وقد رسَخ وعيهم المتأخر بهذه الحقيقة الشعور بالغبن والمهانة، وبنكران الآخرين للجميل والتضحيات التي قدموها لنصرة إخوتهم المجاهدين في أفغانستان ومحاربة «الملحدين السوفيات».

لقد ضاعف من حدة غضبهم اكتشافهم أن بعض أقطاب المؤسسات الدينية التقليدية الذين يفترض أن يكونوا المثل الأعلى للآخرين استفادوا من الطفرة النفطية.. فشكّلوا ما سمّي بشركات توظيف الأموال الإسلامية، وأقنعوا المؤمنين بأن استثمار الأموال فيها حلال.

ومن هنا قرر هؤلاء الشباب الانقلاب على حلفاء الأمس، أي الأمريكيين. فهولاء الأمريكيون، من وجهة نظرهم، كفار جاؤوا إلى العربية السعودية ودنسوا بلاد الحرمين. وقد حان موعد مواجهتهم باللغة نفسها التي تمّت بها مواجهة السوفيات من قبل، فإما أن يخرجوا من بلاد الحرمين، ويتركوا لأهل البلاد ثرواتهم، ويمسكوا عن إسناد الكيان البغيض للعرب والمسلمين، أي إسرائيل، ويتوقفوا عن العدوان على العراق، وإما هي الحرب.. والحرب هذه المرة لن تقتصر على مكان واحد وأرض واحدة، بل ستكون حرباً عالمية. وكانت مناطق الانطلاق واسعة وكثيرة، وعلى الأخص من أفغانستان والصومال، وحيثما توجد قواعد المجاهدين الذين اتخذوا لأنفسهم اسم «تنظيم القاعدة».

وهكذا بدأت منذ منتصف التسعينيات الحملات «الجهادية» ضد الأمريكيين بقيادة مواطن سعودي أخذ في ما بعد شهرة دولية، خاصة بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، هو أسامة بن لادن. والرجل هذا هو سليل أسرة سعودية تعمل في مجال المقاولات، اتصل بعمليات المجاهدين الأولى في أفغانستان حين أصبح استخدام مكتب المقاولات الذي كان مسؤولاً عنه في كابول واجهة من واجهات تمويل النشاط الجهادي، وإيصال الأموال اللازمة إلى هذا النشاط من مصادرها الأصلية إلى طلابها في الميدان. ولعله كان حلقة وصل بين جماعات جهادية داخل أفغانستان وخارجها. والواضح أن أجواء الجهاد جعلت بن لادن في القلب من نشاطاتها، ولم يعد مجرد واجهة أو وسيط مموِّل، وإنما تحول بدوره إلى تنظيم فاعل قائم بذاته، وصاحب أمر ونهي.

عندما وقع الغزو العراقي للكويت، عاد بن لادن إلى العربية السعودية، واحتج على استقدام القوات الأجنبية إلى هذا البلد، مقترحاً قيام المجاهدين بمهمة الدفاع عن أمن العربية السعودية وسلامتها. لكن الأبواب كانت مغلقة أمامه، «فقد سبق السيف العذل»، فخرج إثر ذلك يطوف من بلد إلى آخر. لقد طاف بالصومال والسودان واليمن، وحدثت عدة هجمات ضد سفارات ومواقع أمريكية كان له ظل فيها، حسب ادعاءات الأمريكيين، الذين بدأوا يطاردونه في

كل مكان. وتبدّى له أن مواقع طالبان في أفغانستان هي أنسب ملاذ يحتمي به. وكانت الإمارة الإسلامية من جانبها مستعدة لاستقباله.

وبالفعل، أقام بن لادن في ظل أمير المؤمنين الملا محمد عمر، وأصبح له مرافقاً ومفتياً، كما أصبح ممولاً للإمارة. وتحولت الإمارة الإسلامية في أفغانستان إلى عنصر جذب لجماعات إسلامية أصولية مطاردة في أوطانها، ومنها جماعة الجهاد الإسلامية. وكان التقدير أن الطبيعة الجبلية الفريدة ستكون عوناً لهم، وأنها ستوفر لهم الفرصة، دون ضغوط، لإعداد مشروعات وخطط جهادية، ثم تنفيذها. وفي تلك المرحلة تم الانتقال بالمشروع الجهادي الأفغاني، وبمعاونة بن لادن، من الجهاد ضد الإلحاد إلى الجهاد ضد الكفر، أو ما يحسبونه كذلك. وكان معنى ذلك أن يوجّه المجاهدون سلاحهم إلى القوات الأمريكية، التي دنست بلاد الحرمين الشريفين، وهكذا كان[٤٧].

وكان الحادث الأول في سلسلة أعمال «الجهاد» التي اتُّهم بن لادن بالوقوف خلفها، هو التصدي للقوات الأمريكية التي وصلت إلى الصومال في إطار ما عُرف بـ «المهمة الإنسانية». وكان الحادث الآخر قد أخذ مكانه في مركز تدريب الحرس الوطني في العليا بمدينة الرياض في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥، وأدى إلى مقتل سبعة أشخاص على الأقل، بينهم خمسة أمريكيين وهندياني، وجرح في الانفجار أكثر من ٦٠ آخرين، ليتبعه تفجير أبراج الخُبر في حزيران/ يونيو ١٩٩٦ الذي راح ضحيته عدد من الجنود الأمريكيين. وفي عام ١٩٩٨ تم تفجير السفارتين الأمريكيتين في كينيا وتنزانيا من قبل تنظيم القاعدة. ورداً على هذا الهجوم، أطلقت الولايات المتحدة ١٣ صاروخ كروز عام ١٩٩٨ لتدمير مصنع للدواء في السودان بزعم أنه ينتج أسلحة كيميائية لصالح أسامة بن لادن. وفي عام ٢٠٠٠ استهدف فرع القاعدة في اليمن المدمرة الأمريكية «كول» أثناء توقفها في ميناء عدن لإعادة التزوّد بالوقود، مما أدى إلى مقتل ١٧ بحاراً أمريكياً.

وكانت عودة أسامة بن لادن، وبرفقته ساعده الأيمن د. أيمن الظواهري، إلى أفغانستان قد تمّت عام ١٩٩٦، بعد أن أصبح العيش في السودان متعذراً نتيجة الضغوط الكبيرة التي مورست على الحكومة السودانية من قبل الأمريكيين من أجل إبعاده. وكان معه في هجرته الثانية إلى أفغانستان المئات من الشباب

(٤٧) هيكل، «واشنطن تؤذن للجهاد في كابول!،» ص ١٨.

المتحمّسين للجهاد ضد الأمريكيين وحلفائهم. وفي هذه الهجرة بدأت تحولات فكرية وتنظيمية وسياسية مهمة تأخذ مكانها، حيث أعلن بن لادن رسمياً عن تشكيل حركة الجهاد العالمية. وقد كان هناك تطابق في القواعد الفكرية لحركة طالبان وتلك التي يؤمن بها بن لادن.

كان زعماء طالبان قد وصلوا إلى الحكم في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ عندما سقطت العاصمة الأفغانية كابول بيدهم. وحظي نظامهم باعتراف ثلاث دول فقط، هي: السعودية والإمارات وباكستان. ولم يكن متوقعاً منهم أن يديروا البلاد بطريقة أخرى غير تلك أداروها بها. فجميعهم خرجوا من عباءة مدارس دينية متعصبة، وتأثروا بأفكار الإخوان السعوديين، والمدرسة الوهابية، ومنهاج أبو الأعلى المودودي. وكان تعليمهم متوسطاً ويقتصر على مواد الدين.

بعد هزيمة السوفيات ورحيلهم من أفغانستان، ابتعدت الإدارة الأمريكية عن الساحة الأفغانية، لكن باكستان والسعودية كانت لهما فيها أرصدة واستثمارات سياسية لم يكن بوسعهما التخلي عنها. وكان مشروع «المدارس الشرعية» أهم الاستثمارات المشتركة بين البلدين. وقد توافقت هذه الأرصدة والاستثمارات مع إحدى دعائم النظام السعودي: المحتوى الأيديولوجي للعربية السعودية. وكانت المناطق التي كثر فيها انتشار «المدارس الشرعية» هي مناطق تكدس اللاجئين. ونتيجة لذلك، فإن تلاميذ هذه المدارس أصبحوا نموذجاً من «جند الله»، كما أُطلق عليهم. وكانوا شباباً بلا جذور في الأرض، ولديهم تعليم ديني وشرعي بالتقليد. وهم حشد مقطوع الصلة بالتاريخ، ورباطهم وولاؤهم هو السمع والطاعة بالبيعة لمعلم لم يخرج طول عمره من قريته، إلى جانب أن حياتهم متقشفة خشنة، فكلهم منذور لله وللدعوة والجهاد عندما يرتفع صوت المؤذن يدعو جند الله إلى ساحته[٤٨].

وهكذا ظهرت على الساحة حركة طالبان، قريبة في تشكيلاتها ومرتكزاتها الفكرية من حركة الإخوان التي شاركت في قيادة عملية الفتح السعودي. وحين تمكّن أعضاؤها من الاستيلاء على معظم أراضي أفغانستان راحوا يطبّقون المنهج نفسه الذي تبنّاه قبلهم في مطلع القرن العشرين الإخوان السعوديون. فصيانة النساء من الغواية، كما صدر في بيان رئاسة الأمر بالمعروف في كانون الأول/

(٤٨) هيكل، «دفاتر أزمة،» ص ٣٧.

ديسمبر ١٩٩٦، تقتضي أن يرتدين الحجاب، وفي حالة المخالفة يحكم عليهن بالسجن، وإذا مشت امرأة في الطريق دون رجل من أهلها، يقبض عليها. كما تُمنع الموسيقى وتحظر إذاعتها من أية وسيلة إعلامية، وإذا وضعت أي أدوات موسيقية في محل يسجن صاحبه، ويمنع حلق اللحي أو تهذيبها. ولمنع الشرك بالله ترفع كل الصور أو الرسوم من حجرات البيوت والمحلات، وفي الفنادق ومن أي مكان آخر.

وبالطبع، يمنع لعب القمار وشرب الخمر وتصفيف الشعر على الطريقة الغربية، ويعاقب المخالف بالسجن. ويمنع أيضاً غسل الملابس في المجاري العامة للمياه في المدينة بواسطة الشابات، وتعاقب المخالفة بالسجن، كما يعاقب زوجها بالحبس. وتوقف كل وسائل المواصلات وقت أداء الصلاة، ويقبض على أي شخص يوجد في شارع أو محل في هذا الوقت.

تحالف بن لادن مع طالبان، واتخذ من أفغانستان مقراً رئيسياً لعملياته ضد الوجود الأمريكي حيثما كان، وحيثما أمكن له ولمجاهديه تحقيق ذلك. ولم يدر بخلد أحد أن ثمة شيئاً أسطورياً وعاصفاً يجري التخطيط له في الكهوف، حيث يستقر المجاهدون، سيأخذ مكانه في وقت قريب مغيّراً صورة العالم.

في يوم الثلاثاء الموافق ١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١ كان العالم على موعد حدث ستحتفظ به ذاكرة التاريخ على مر العصور. فما حدث كان شيئاً مختلفاً، فلم يشهد العالم من قبل هذا النوع من العمليات التي تصبّ جام غضبها على أهم معاقل القطب الوحيد في العالم دون منازع: الاقتصاد والجيش، وكان مختلفاً أيضاً من حيث كفاءة الأداء وتناسقه. وربما تفسر الفرادة التي شملت مختلف جوانب الحدث حالة الذهول التي سادت كل زوايا الكرة الأرضية، والردّ الأمريكي بالانتقام السريع، حتى قبل تحديد هوية منفّذي تلك العمليات ومن يقف وراءهم.

في ذلك اليوم، استخدم «مجاهدو القاعدة» طائرات مدنية، وانقضّوا بها على برجي مركز التجارة العالمي في نيويورك، ومبنى البنتاغون في واشنطن. وكانت النتيجة تدميراً كاملاً للبرجين ولجزء من مبنى البنتاغون، وسقوط آلاف الضحايا بين قتيل وجريح.

كانت ردّة الفعل الأمريكية الأولى، وحتى قبل أن تتكشف الحقائق، أن تنظيم القاعدة يقف خلف هذه العملية. وفي خطابه المتلفز للأمة أعلن الرئيس بوش أن «المجرمين» لن يفلتوا من العقاب، وأن حرباً عالمية ضد الإرهاب ستبدأ

بشكل فوري، وسوف تكون طويلة ومريرة، مصحوبة بتضحيات وخسائر لا بد من تقديمها لكي يأمن الأمريكيون على حياتهم ومستقبلهم.

وصدرت نتائج التحقيقات الأولية تفيد بأن الخاطفين الذين نفّذوا عمليات التفجير في نيويورك وواشنطن هم تسعة عشر فرداً، وأن خمسة عشر منهم يحملون الجنسية السعودية، وأن العملية هي من تخطيط تنظيم القاعدة وتنفيذه. وتأكد لاحقاً بأشرطة فيديو على لسان أسامة بن لادن، أن القاعدة هي التي نفذت «غزوتي» نيويورك وواشنطن. وبدأت إدارة الرئيس بوش في قرع طبول الحرب، وأنذرت حكومة طالبان بأن تسلم أسامة بن لادن ورفاقه، أو هي الحرب.

وأُعلنت قائمة للدول التي تأوي الإرهاب والمزمع توجيه آلة الحرب ضدها، وشملت القائمة في تصريحات الأيام الأولى ٤٦ دولة، ثم تناقصت إلى ٢٦ دولة. وبمرور الأيام أخذت القائمة تتضاءل. وفي خطابه عن حالة الاتحاد عام ٢٠٠٢ قلّص بوش كثيراً عدد الدول التي سيستهدفها في حربه إلى ٣ دول أطلق عليها «محور الشر»، هي كوريا وإيران العراق. آنذاك كانت القوات الأمريكية، والقوات الأفغانية الحليفة لها، قد تمكّنت من احتلال أفغانستان، وكانت الطائرات المقاتلة تدكّ جبال تورا بورا، علّها تتمكن من إصابة أحد الكهوف التي يعتقد أن بن لادن يتخذ منها مقراً له.

ورغم أن القيادة السعودية أدانت ما حدث في نيويورك وواشنطن بأقسى العبارات، فإن تقرير الكونغرس الأمريكي وجّه إليها انتقادات لاذعة، واتهمها ضمناً بالتورط في هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. ومنذ ذلك الحين، أصبحت القيادة السعودية هدفاً لهجوم من وسائل الإعلام الأمريكية ومن أشخاص متنفّذين في الكونغرس والبنتاغون وبقية أجهزة السلطة التنفيذية. ولم يعد بالإمكان الاعتماد على إشارات الرئيس بوش المستمرة إلى الصداقة الدائمة بين الرياض وواشنطن، ولا إلى حجب الكونغرس الأمريكي من تقريره ٢٧ صفحة تتعلق بدور السعودية في مساندة الإرهاب الدولي من صفحاته البالغة ٥٨ صفحة. وكان الأسوأ، أن بعض أعضاء الكونغرس الأمريكي أخذوا يطالبون بفرض عقوبات على السعودية.

وكانت مقالة جوش مير في صحيفة **لوس أنجلوس تايمز**، في ١ آب/ أغسطس ٢٠٠١ هي الأكثر هجومية بين تلك المقالات. فقد أشار فيها إلى أن الحكومة السعودية لها دور مباشر في تمويل نشاط القاعدة، متهماً البيت الأبيض

بعدم الكشف عن الحقيقة. وبالتوازي مع الهجمة، جرى تسريب معلومات عن الصفحات التي حجبت من تقرير الكونغرس تدّعي أن مواطنين سعوديين كانوا على علاقة باثنين من مختطفي الطائرات في ١١ أيلول/سبتمبر، وأنهم كانوا يقدمون دعماً إلى القاعدة من خلال الجمعيات الخيرية الإسلامية. وقد وجدت السعودية في تلك المزاعم إذناً بتوجيه النقد العنيف إليها من قبل أجهزة الإعلام الأمريكية.

لم تشر حملة الإعلام الأمريكية إلى الأسباب الحقيقية التي أدت إلى حوادث أيلول/سبتمبر، التي ربما يأتي في المقدمة منها وجود قوات أمريكية في أراضي الحرمين الشريفين والتأييد الأمريكي المطلق لإسرائيل، والعقوبات القاسية على العراق، بل توجه الهجوم مباشرة إلى دعائم النظام السعودي، أي إلى المحتوى الأيديولوجي للنظام والنفط، أي إلى الفكر وتمويله. وحُمِّلَت أنظمة الاستبداد والحكم المطلق تبعة ما حصل في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وباتت أصوات ترتفع في الولايات المتحدة تشير إلى أن الوهابية تتعارض مع القيم والأهداف الأمريكية، لأنها تشجع على الإرهاب. فقال السيناتور تشارلز شومر، وهو ديمقراطي من نيويورك، إن المدارس السعودية تغرس في نفوس الطلاب البغضاء والعداوة لأمريكا، وأنها تمهّد الطريق نحو الإرهاب. ونادى بعض آخر بإحداث إصلاح ديني كبير، كحذف المواد التي تدعو إلى معاداة أمريكا وكراهيتها في المناهج الدراسية، أو تتحمل العربية السعودية العواقب في حالة رفضها ذلك في إشارة إلى تخليص حقول النفط من سيطرة الوهابيين.

ومن جانبها، نقلت شبكة التلفزة الأمريكية «أي. بي. سي.» عن مسؤولين أمريكيين قولهم إن وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية تشتبه في أن رجال أعمال سعوديين مستمرّون في تقديم أموال إلى بن لادن. وأضافت أن الاستخبارات تتعقب كميات طائلة من الأموال التي حوّلت من قبلهم على الأرجح إلى حسابات في أوروبا وأفريقيا وآسيا، كما أفادت أن أسماء هؤلاء المسؤولين سلّمت إلى الحكومة السعودية. وذكر بين تلك الأسماء رجل الأعمال السعودي ياسين القاضي الذي يستثمر أمواله في القطاع المصرفي والمنتجات الكيميائية والعقارات[٤٩].

ولقد اتخذت السعودية خطوتين بارزتين لاحتواء الهجمة التي تجدّدت ضدها داخل الولايات المتحدة: تمثلت الخطوة **الأولى** بإعلانها أنها سلمت السلطات

(٤٩) نقلاً عن: موقع إيلاف بتاريخ ٢٦/ ١١/ ٢٠٠٢.

الأمريكية نتائج تحقيق أجرته حول تبرعات مالية تقدمت بها ابنة الملك السابق فيصل، الأميرة هيفاء، زوجة السفير السعودي لدى واشنطن الأمير بندر بن سلطان. وكانت الخطوة **الثانية** أنها قامت بإطلاق حملة تحقيقات معمّقة في الرياض حول نشاطات جميع المنظمات الخيرية في العربية السعودية. ومن جهة أخرى، عيّن ولي العهد السعودي (الملك الحالي) الأمير عبد الله بن عبد العزيز مستشاراً له هو عادل الجبير لتحسين صورة العربية السعودية في الإعلام الأمريكي، وتبديد ما يمكن أن تثيره الهجمة على مستقبل العلاقات الأمريكية ـ السعودية، خصوصاً بعدما بدأت تمسّ بشكل مباشر أفراداً من العائلة المالكة.. ومعلوم أن الإدارة الأمريكية عبّرت مراراً عن استيائها إزاء التبرعات التي يقدمها المواطنون السعوديون لمساعدة الشعب الفلسطيني، وطالبت بإيقافها. وفي حديث لمحطة «سي. إن. إن.» الأمريكية، قال الجبير: «لقد أدركنا أن ثمة من استغل إحساننا... وبراءتنا». ومن جهته، أعلن وزير الداخلية السعودي الأمير نايف أن المعلومات التي نشرتها **نيوزويك** حول تبرعات الأميرة هيفاء «مجرد تخرّصات وكلام لا يستند إلى حقائق»[50].

لكن لم يكن الهجوم الإعلامي الأمريكي على العربية السعودية هو التحدي الوحيد الذي واجهته القيادة السعودية، بعد هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، بل كانت أمامها مجموعة أخرى من التحديات، تمثلت في تصاعد عمليات القاعدة من جهة، وتنامي الحركة المدنية المطالبة بالإصلاح السياسي من جهة أخرى.

تصاعدت عمليات القاعدة في العربية السعودية بعد احتلال العراق بوتائر غير مسبوقة شملت عدداً من المدن السعودية. فعلى سبيل المثال، نفذ انتحاريون تسعة بتاريخ ١٢ أيار/مايو ٢٠٠٣ هجمات في مدينة الرياض على ثلاثة مجمّعات سكنية تسبّبت في قتل ٣٥ شخصاً، بينهم مجموعة الانتحاريين. وبعد أقل من شهر على هذا التاريخ، داهمت قوات الأمن السعودي في ١٤ حزيران/يونيو ٢٠٠٣ في مكّة المكرمة، شقة سكنية، مما أسفر عن قتل خمسة أشخاص يشتبه في أنهم من المتشددين الإسلاميين، فضلاً على اثنين من رجال الأمن. وفي ٢٨ تموز/يوليو من العام نفسه، داهمت قوات الأمن مزرعة في القصيم، مما أسفر عن مقتل خمسة يشتبه في أنهم من أعضاء القاعدة، إضافة إلى مصرع اثنين من رجال

(٥٠) **السفير**، ٢٦/١١/٢٠٠٢.

الأمن. وفي ٢٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣ داهمت قوات الأمن شقة سكنية في جيزان، وقد أدى ذلك إلى مقتل ثلاثة يشتبه في انتمائهم إلى القاعدة، بينهم شخص من المطلوبين لدى مكتب التحقيق الفدرالي الأمريكي.

وفي ٣ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣، اشتبكت الشرطة السعودية مع من تشتبه في أنهم أنصار للقاعدة في مكّة المكرّمة. وقد أسفر الاشتباك عن مقتل اثنين من المشتبه فيهم، والكشف عن كمية كبيرة من الأسلحة. وبعد خمسة أيام، قام انتحاريون بتفجير مجمّع سكني في الرياض، قتل فيه ١٧ شخصاً، معظمهم أجانب يعملون في العربية السعودية. وقد أعلنت جهات سعودية مسؤولة عن اعتقادها بأن الهجوم هو من تدبير عبد العزيز عيسى عبد المحسن، رجل القاعدة الأول في السعودية.

وفي ٢٩ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ قُتل خمسة من رجال الأمن السعودي في معركة اندلعت أثناء تفتيش مكان يشتبه في أنه مخبأ لعناصر القاعدة في الرياض. وفي ٢١ نيسان/ أبريل ٢٠٠٤ قام انتحاري بقتل خمسة أشخاص، بينهم ضابطان بارزان في الشرطة، في هجوم على مبنى حكومي في الرياض. وفي ١ أيار/ مايو ٢٠٠٤، هاجم مسلحون مكاتب شركة أمريكية في مدينة ينبع، على ساحل البحر الأحمر، مما أسفر عن مقتل ستة غربيين وسعودي واحد. كما قُتل جميع المهاجمين في تبادل لإطلاق النار أعقب الهجوم. وفي الـ ٢٠ من الشهر نفسه، اشتبكت قوات الأمن السعودي مع خمسة ممن يشتبه في أنهم من المتشددين الإسلاميين قرب مدينة بريدة، وأسفر الاشتباك عن قتل أربعة منهم، وإصابة الخامس. وفي اليوم نفسه، قتل مسلحون مجهولون مغترباً ألمانياً في أحد شوارع الرياض. وبعد تسعة أيام فتح مسلحون النار في مجمعات تابعة لشركة نفطية في مدينة الخبر، واحتجزوا رهائن في مجمع سكني، مما أسفر عن مقتل ٢٢ شخصاً من جنسيات مختلفة[٥١].

كان التحدي الآخر هو بروز قوى الإصلاح المدني التي أخذت تعبّر بوضوح عن مطالبها. وكان أول حضور لهذه القوى قد برز للعلن بعد الحرب الأمريكية على أفغانستان. ففي أثناء تلك الفترة أصدرت مجموعة من الكتّاب والفنانين والمخرجين الأمريكيين، يمثلون توجهات تقدمية وليبرالية، بياناً تحت عنوان:

---

(٥١) موقع الـ «بي بي سي» على شبكة الإنترنت، <http://www.bbc.co.uk/arabic/>، بتاريخ ٣٠/ ٥/ ٢٠٠٤.

«إنها ليست باسمنا» (It is not in our name) استنكروا فيه حرب جورج بوش على الشعب الأفغاني، وتبرأوا منها، وأعلنوا تضامنهم مع الشعوب المقهورة في وجه الإمبريالية. وقد كان ذلك مبعث ارتياح من قبل التيارات الفكرية التقدمية والقومية والليبرالية في العربية السعودية، كما كان موضع تقدير من بعض النخب المثقفة. وقد حرض ذلك البيان على إصدار بيان آخر تضامني، موقّع من قبل هذه التيارات والنخب. وكان أن صدر بيان تحت عنوان «معاً في خندق الشرفاء». واللافت للنظر أن البيان في مجمله تضامني مع الأمريكيين الذين أصدروا بيان «إنها ليست باسمنا»، لكن الفقرة الأخيرة أوحت بتطلعات الموقّعين نحو الإصلاح، والتطلع نحو المستقبل، وكان نصها:

««معاً في خندق الوطن» نعلن إدانتنا واستنكارنا لهذه الأفكار والمخطّطات العدوانية، ونؤكد تمسكنا بوحدة وسيادة بلادنا، ومقاومتنا لكل أشكال التدخل في شؤوننا، ونرى أن علينا، حكومة وشعباً، المضي في عملية إصلاح كافة البنى الاقتصادية والسياسية والثقافية، وذلك لإرساء ثقافة التسامح واحترام الاختلاف، وإزالة كافة أشكل التمييز الطائفي أو المذهبي أو المناطقي داخل المجتمع. كما ينبغي تطوير العمل المؤسساتي والقانوني والحقوقي، واحترم حق التعبير، وتوسيع مجال عمل منظمات المجتمع المدني المهنية والحقوقية، بما ينسجم مع ثوابت عقيدتنا السمحة».

وقد اهتمت الصحف السعودية والفضائيات العربية بهذا البيان، الذي نُشر نصه في صحيفة **الوطن** السعودية، وصحيفتي **الحياة والشرق الأوسط**، وجرت لقاءات صحفية مع بعض الموقّعين عليه. وحصل على تغطية إعلامية لم تكن متوقعة في ظلّ الأوضاع التي كانت سائدة من قبل.

وفي مطلع عام ٢٠٠٣ تقدمت المجموعة برسالة إلى ولي العهد السعودي، الملك الحالي، عبد الله بن عبد العزيز، أرفقت معها وثيقة عرفت بـ «رؤية لحاضر الوطن ومستقبله»، حملت ١٠٣ تواقيع. وأشارت الوثيقة إلى أن الموقّعين عليها: «وإن تنوّعت اتجاهاتهم ومناطقهم، تلتقي مشاعرهم على التمسك بوحدة وطنهم ـ العربية السعودية ـ وقيادته، ويعلنون تضامنهم مع القيادة في التصدّي لكافة الأخطار التي تهدد حاضر ومستقبل بلادنا، ويرون أن مواجهة تلك الأخطار تستدعي إصلاحاً جدّياً يمتّن العلاقة بين السلطة والمجتمع».

ثم انتقلت الوثيقة إلى محاور الإصلاح، وحدّدتها في خمسة محاور: **المحور**

الأول مزيد من الخطوات في بناء دولة المؤسسات الدستورية، وفيه تشير الوثيقة بوضوح إلى أن مشروعية السلطة في القرآن والسنّة ـ وهما أساس دستور الأمة ـ تنبع من أمرين: **الأول** تطبيق الشرع في ما نصّ عليه من أمور العبادات والمعاملات. **والثاني** رضا مواطنيها، عن طريقة إدارتها شؤونهم، باعتبارها سعياً في مصالحهم ونيابةً عنهم. ولأن العدل أساس الملك، أوجب الله عزّ وجلّ العدالة الاجتماعية، وعدّها من قواعد الملّة، لأن العدل لا يتحقق إلا بالشورى. . . ولا تتمثل الشورى بصورة عملية إلا باتخاذ الخطوات نحو: دولة المؤسسات، دولة الدستور. وهذا يؤكد ضرورة تطوير النظام الأساسي للحكم، بما يرسّخ ويقوّي المفهوم الدستوري. . القائم على: الفصل بين السلطات الثلاث: التنفيذية والقضائية والتشريعية. . وضمان الحقوق الأساسية للمواطنين في العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، وعلى تحقيق الشورى النيابية التي تجسّد المشاركة الشعبية، وتحقق التعاقد الاجتماعي بين المواطنين وقيادتهم، وتبني الوحدة الوطنية على علاقة من التراضي والاختيار والتعاون، فتكون أساس الاستقرار والازدهار.

وبلور الموقّعون رؤيتهم الاستراتيجية في هذا المحور (الأساسي) بما يلي:

ـ تشكيل مجلس الشورى بالانتخاب المباشر من جميع المواطنين ليجسّد سلطة أهل الحل والعقد والرأي الذين يرد إليهم الأمر بعد كتاب الله وسنّة رسوله (ﷺ)، لأنهم يمثلون إجماع الأمة، وتمكينه (أي المجلس) من مزاولة المهام التشريعية والرقابية المنوطة بمثله تجاه السلطات الأخرى.

ـ تشكيل مجالس المناطق بالانتخاب المباشر، لتتمكن من إدارة شؤونها محلياً ولضمان رقابة مواطنيها على أجهزتها التنفيذية.

ـ تأكيد مبدأ استقلال السلطة القضائية الذي لا يتحقق عملياً إلا بتوافر ضمانات تنفيذ مبدأ الاستقلال كتوسيع صلاحياتها بإشرافها على جميع أنواع القضاء الاستثنائي، كاللجان شبه القضائية في بعض الوزارات، وإشرافها على التحقيق مع المتهمين وأوضاع المساجين، ووضع هيئة الادعاء العام أيضاً تحت سلطة المجلس الأعلى للقضاء أو رقابته، وإزالة النصوص والتدخلات التي تحدّ من استقلال القضاء أو فعاليته، أو تحدّ من حصانة القضاة، ووضع آلية لمتابعة تنفيذ أحكام القضاء، لدى السلطة التنفيذية، بما يكفل هيبته واحترام أحكامه، والإسراع بتدوين الأحكام وتوحيدها، وتقنين التعزيرات لأن ذلك يضمن العدل

والمساواة والانضباط في تطبيق الأحكام، وتوسيع صلاحيات محكمة التمييز، وتوسيع وتعميق برامج إعداد القضاة قبل توليتهم بما يجعلهم أكثر قدرة على حلول عملية للمشاكل المتداخلة المستجدة.

ـ إعلان ملكي يكفل ممارسة الحقوق العامة للمواطنين، ولا سيما في مجال حرية الرأي والتعبير والتجمّع، وحق الانتخاب والمشاركة، وسائر حقوق الإنسان، أسوة بكل دول العالم.

ـ إعلان مشروعية قيام مؤسسات المجتمع المدني، كالنوادي والجمعيات والنقابات المهنية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية، لتقوم بدورها في تفعيل المشاركة الشعبية باتخاذ القرار. والسماح لدعاة المجتمع المدني وحقوق الإنسان الشرعية بالنشاط، بصفة هذا النشاط نشراً لثقافة الحوار والنقاش السلمي، وبديلاً من ثقافة الإلغاء والإقصاء والصراع المادي والعنف التي بدأت نذرها تهدد مستقبلنا.

وناقش **المحور الثاني** حلّ المشكل الاقتصادي، وهو ما يلخَّص في النقاط التالية:

ـ تأكيد مبدأ العدالة في الخطط الاقتصادية، وتوزيع الثروة بين المناطق.

ـ وضع الضوابط اللازمة لترشيد الإنفاق العام، وتحديد أولويات صرفه، ومكافحة الفساد المالي وتفشي الرشوة واستغلال السلطة، ومنع التعدّي على أراضي الدولة.

ـ تقوية وتفعيل أنظمة ومؤسسات الرقابة والمحاسبة، كديوان المراقبة العامة، وربطها بمجلس الشورى.

ـ اعتبار الدين العام همّاً وطنياً ومسؤولية كبرى يستلزمان معالجة حازمة، تسعى إلى سداده ارتكازاً على برنامج زمني صارم، والعمل على تخصيص جزء من دخل الدولة ليكون رصيداً مدخراً للأجيال القادمة المهددة بتطوير بدائل جديدة للنفط أو بنضوبه.

ـ العمل على تقليل الطابع الأحادي للاقتصاد بتنمية مصادر إضافية للدخل، وتشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي، وتطوير الأنظمة القانونية المنظمة لنشاطه وضمان حقوقه.

أما **المحور الثالث**، فيتناول قضية التفاعل بين المجتمع والقيادة، ورأى أن ذلك هو الضمان لتقوية الجبهة الداخلية أمام الأطماع الخارجية، وتأكيد تماسكها، واقترح ما يلي:

ـ تأكيد دور الدولة والمجتمع في إشاعة ثقافة حقوق الإنسان. . كالتسامح والإنصاف والعدل واحترام حق الاختلاف، ودعم الوحدة الوطنية، وإزالة عوامل التفرقة والتمييز.

ـ إصلاح نظام الخدمات العامة الأساسية، بما يضمن للمواطن الحدّ الأدنى من حقوقه الحياتية في السكن، والعمل، والتعليم والتأهيل، والعلاج، والتقاضي العادل.

ـ وضع برامج عملية لحلّ مشكلة البطالة المتنامية، وتحديد الحدّ الأدنى لأجور العاملين، ومعاشات المتقاعدين بما يكفل لهم العيش الكريم، ووضع نظام إعانة للعاطلين عن العمل.

ـ المرأة نصف المجتمع وعنصر أساسي في تكوينه وبنائه، ولذا ينبغي أن تتاح لها الحقوق التي كفلتها الشريعة لكي تنهض بواجباتها المشروعة، وتفعيل دورها في الشأن العام بما ينسجم مع أحكام الشريعة.

ودعا **المحور الرابع** إلى إطلاق مبادرات إصلاحية من قبل الحكومة حتى تطمئن المجتمع إلى عزمها على تحقيق إصلاح جذّي يصدّ المخاطر المستقبلية، بما يقوّي مشاعر الانتماء الوطني، ويشيع أجواء الثقة، وينبئ عن العزم على معالجة الاحتقانات الداخلية. والمبادرات المقترحة هي:

ـ إعلان عفو عام عن المعتقلين بتهم سياسية، أو محاكمتهم محاكمة علنية عادلة.

ـ إعادة الحقوق المادية والمعنوية إلى دعاة الإصلاح المهتمين بالشأن العام، كأساتذة الجامعات ورجال القضاء، وإعادتهم إلى أعمالهم التي طردوا منها.

ـ توفير الحريات المشروعة، لكافة فئات المجتمع، ورفع القيود المفروضة على إبداء الرأي في الشأن العام، كالمنع من السفر والتهديد بالسجن، أو الطرد من العمل، والمنع من النشر.

أما **المحور الخامس**، فاقترح توجيه دعوة إلى مؤتمر وطني للحوار حول المشاكل الأساسية، تمثل فيه جميع المناطق والفعاليات وجميع الأطياف الثقافية

والاجتماعية، على اختلاف ألوانها وتوجهاتها، وتشارك فيه نخبة من ذوي الرأي، المهتمين بالمشاركة في الشأن العام، من أجل وضع أساس دستوري لبناء الصيغة التعاقدية لدولة المؤسسات.

وكانت هذه الوثيقة هي الأهم على الإطلاق، لكونها تعرّضت بوضوح للمشاكل التي تواجه النظام، وطالبت بالتصدّي لها، وحاولت وضع بعض الحلول. وقد استقبل عبد الله بن عبد العزيز في مكتبه مجموعة من الموقّعين على هذه الوثيقة، وأوضحوا له مضمونها والأسباب التي دفعت بهم إلى رفع هذه الوثيقة إليه بصفته نائباً للملك وولياً للعهد، وأعلن ترحيبه بها. وأشار إلى أنه لا يعتبرها مجرد رؤية لحاضر الوطن ومستقبله، بل يراها ميثاقاً وطنياً يؤيده ويدعمه. ووعد بأن تهتم القيادة بما ورد فيها. وأكد عزم العربية السعودية على المضي في مسيرة الإصلاح(٥٢).

ثم تتالت العرائض والبيانات بعد ذلك، لكنها في حقيقتها كانت تأكيداً لما ورد في الوثيقة الأولى التي تناولنا عرضها بالتفصيل. ففي كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٣، وجُهت وثيقة أخرى لولي العهد آنذاك عبد الله بن عبد العزيز، حملت عنوان «نداء إلى القيادة والشعب معاً: الإصلاح الدستوري أولاً»، طالبت بالمسارعة في تنفيذ برنامج إصلاحي جوهري وشامل، يبدأ بوضع دستور جديد للدولة وقيام ملكية دستورية. ورغم أن العريضة حملت تواقيع عدد كبير من المواطنين السعوديين، لكن عدداً من نشطاء الإصلاح المعروفين لم يضعوا توقيعهم على هذه الوثيقة، بما يعكس تبايناً في وجهات النظر. ففي أيلول/ سبتمبر٢٠٠٣ أكدت وثيقة تحت عنوان «دفاعاً عن الوطن» ما جاء في وثيقة «الرؤية»، وأدانت كافة أشكال العنف والتطرف والإرهاب. وطالبت القيادة السياسية بإعلان مبادرة وطنية وشاملة لوضع مطالب الإصلاح الدستوري والسياسي والاقتصادي والتنفيذي موضع التنفيذ وفق جدول زمن معلن.

كما تقدم عدد من المنادين بالإصلاح المدني بعريضة إلى وزير العمل والشؤون الاجتماعية، أعلنوا فيها تشكيلهم لجنة لحقوق الإنسان، وطالبوا بمنحهم ترخيصاً رسمياً يسمح لهم بمزاولة عملهم. وأشاروا إلى أن مهمتهم ستكون متابعة ومراقبة تطبيق ميثاق حقوق الإنسان في كافة المجالات، وأن

(٥٢) للاطلاع على النص الكامل للعريضة وكامل الوثائق الأخرى المتعلقة بمسيرة الإصلاح المعاصرة، انظر: **ربيع السعودية ومخرجات القمع** (بيروت: دار الكنوز الأدبية، ٢٠٠٤).

عملهم سيكون مشابهاً في طبيعته للأنشطة التي تمارسها اللجان المماثلة في بلدان العالم الأخرى.

وشاركت الأقليات الطائفية أيضاً في هذا الحراك، فتقدم مواطنون من الشيعة بمذكرة إلى ولي العهد نائب الملك عبد الله بن عبد العزيز تحت عنوان «شركاء في الوطن»، طالبوا فيها برفع الظلم عنهم ومساواتهم بسائر المواطنين. وتعاضد معهم الإسماعيليون، فقاموا بدورهم بكتابة خطاب إلى ولي العهد ونائب الملك تحت عنوان «الوطن للجميع والجميع للوطن» طالبوا فيها أيضاً برفع الحيف عنهم ومساواتهم في كافة الفرص.

وبدا من سرعة صدور تلك الوثائق، وتزايد عدد الموقّعين عليها (حتى وصل في ما يخصّ الوثيقة الأخيرة إلى أكثر من ٩٠٠ شخص) تنافس التيارات الفكرية التي شاركت كلها في صياغة الوثيقة الأولى. . لكن موضوع هذا التنافس هو خارج بحثنا هذا على أية حال.

ومن جهة أخرى، كان لدعاة الإصلاح حضور مكثف في القنوات الفضائية العربية، فبرزوا على قنوات الجزيرة والمنار والعالم وإل. بي. سي. (LBC)، والمستقلة وغيرها، وأوضحوا مطالب الحركة الإصلاحية.

هكذا، إذن، وجدت القيادة السعودية نفسها أمام ثلاثة تحديات رئيسية تضغط عليها بحدة: الحملة الإعلامية الأمريكية المركّزة ضد العربية السعودية، والعمليات المسلحة التي كانت تتصاعد بشكل ملحوظ، وبروز حركة الإصلاح المدني التي توسعت بسرعة، وتمكّنت من أن تعبّر عن نفسها داخل العربية السعودية وخارجها عبر استخدام ذكي لأجهزة الإعلام، وأيضاً من خلال نيلها مساندة المنظمات الحقوقية العربية والعالمية. فماذا كانت ردّة فعل صانع القرار السعودي تجاه هذه التحديات؟

لا شك في أن هذه التحديات كانت من القوة بحيث غدا من المستحيل تجاهلها أو التعامل معها بطريقة التهميش أو الوعد والوعيد. فلقد أدركت القيادة السعودية أن حجم الهجمة الأمريكية، وحالة العنف المسلح غير المألوفة من قبل، والحراك السياسي الأهلي، مسائل تقتضي اتخاذ خطوات غير اعتيادية، تحاول من خلالها المواءمة بين دعائم النظام الأساسية والتغيرات المطلوبة. . وكان في الخطوات التي تمّت شيء كثير من الميكيافيلّية وقليل من البراغماتية.

كان التعامل مع عناصر التطرف حاسماً لم يقبل المساومة، من حيث مواجهة العنف بالعنف. فهؤلاء حملوا السلاح، وهدّدوا الأمن ومارسوا القتل العمد. لكن مشكلة الدولة أنهم كانوا يتنافسون مع النظام، وقد كانوا في يوم ما جزءاً منه، في محتواه الأيديولوجي. إنهم يمارسون النهج ذاته الذي مارسه النظام في الستينيات في تكفير القوميين والشيوعيين والعناصر التي تتوق إلى تغيير هذا الواقع، وتطلع إلى مستقبل أكثر نماءً وعدلاً. إنهم الآن يكفّرون الدولة ويدينون ارتباطها بالغرب، رأس الطاغوت والكفر. والحكم السعودي لا يمكنه أن يغفل أن لغتهم تجد آذاناً صاغية في معظم أنحاء الجزيرة. إن أعداد الملتحقين من السعوديين بالحركات الإسلامية في أفغانستان والشيشان والعراق ومناطق أخرى في العالم تشي بقوة أداء الحركات الجهادية الإسلامية، وفي مقدمتها تنظيم القاعدة.

انتهجت الدولة في مواجهة هذه الأزمة أسلوباً أمنياً محضاً. لكن عناصر تطلق على نفسها اسم «المجموعة الوسطية»، منها الداعية الديني سليمان العودة ود. عبد المحسن العواجي، طرحت وساطة بين عناصر التطرف والدولة. وربما كانت هناك وعود وصفقة مع المتطرفين لم يعلن عنها، وليس بالإمكان التعرف على تفاصيلها. إلا أن من المؤكد أن عفواً ملكياً قد صدر عن «التائبين»، واستسلمت بموجبه ومن خلال «المجموعة الوسيطة» بعض العناصر الضالعة في عمليات التطرف، ولكن عدد الأفراد الذين استسلموا للسلطة كان محدوداً جداً.

وكان بعض المستشارين في العربية السعودية قد لاحظوا منذ حادثة التفجيرات، التي وقعت في العليا في مدينة الرياض، أن معظم المتهمين بتنفيذ تلك العملية هم من العاطلين عن العمل. وقد فرض ذلك إعادة النظر في كلفة استقدام العمال الأجانب، وتأثيراتها في أمن البلاد واستقرارها. وفي هذا الاتجاه، تبنّت الدولة خطوتين مهمتين: الخطوة **الأولى** هي التضييق على استقدام العمالة الأجنبية، بمضاعفة كلفة تأشيرة العمل، حتى بلغت ألفي ريال للفرد الواحد، عدا كلفة رخصتي الإقامة والعمل وبطاقة السفر، بما يصل إلى أكثر من ألف دولار للعامل الواحد، وكذلك عدا كلفة تذاكر السفر والمسؤوليات القانونية الأخرى. وبالتأكيد، فإن هذا القرار قد قوبل بترحيب من المواطنين، كونه يحقق عدة مكاسب إيجابية للبلاد. فهو من جهة يقلّص من جيش العاطلين، ومن جهة أخرى يحافظ على كمّ هائل من الثروة التي تصدّر إلى خارج البلاد من قبل العمالة الوافدة، وبالتالي يساهم ذلك في تنشيط الحركة الاقتصادية.

وكانت الخطوة **الثانية** هي طرح برنامج لـ «سعودة» الوظائف في العربية السعودية. وقد شكلت لجنة للإشراف على تحقيق هذا البرنامج برئاسة وزير الداخلية الأمير نايف بن عبد العزيز. والواقع أنه قد تم الانتهاء من «سعودة» الوظائف في التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي للجنسين. كما تمّت «سعودة» الوظائف في البنوك، بشقيها الرجالي والنسائي. وفي الدوائر الحكومية، يمكن القول إن غالبية الموظفين هم من السعوديين. وقدمت إلى الشركات الخاصة لائحة بالوظائف التي يمنع تشغيل غير السعوديين فيها، كالأمن والإدارة والتوظيف، علماً بأن المزيد من الوظائف تضاف إلى هذه اللائحة بين فترة وأخرى.

لقد شكّل العاطلون بيئة ملائمة لانتشار الجريمة، ورصيداً احتياطياً للعناصر الدينية المتطرفة التي جعلت من ممارسة العمل المسلح استراتيجية لها. وهكذا جاء برنامج «السعودة» استجابة لضغوطات محلية، لكنه في النتيجة خطوة وطنية في الاتجاه الصحيح.

وكان من حسن طالع القيادة السعودية أن أسعار النفط بدأت في الارتفاع تدريجياً بعد احتلال العراق، حتى تخطّى سعر البرميل الواحد من النفط الخام في الأسواق العالمية ما يربو على الـ ٧٥ دولاراً (ثم توالت زياداته لاحقاً). ومكّن ذلك الدولة من إيجاد مخارج لحالة الاحتقان التي عاناها المجتمع السعودي، منذ التسعينيات حتى العدوان الأمريكي على العراق الذي انتهى باحتلاله. فمن جانب، نشطت حركة الإعمار وصيانة البنية التحتية، واستكمال بناء ما تأخر إنشاؤه منها، وبالتالي نشطت حركة السوق. وكان نشاط البورصة السعودية هو الأبرز بين تلك النشاطات، بحيث يمكن القول دون مبالغة إن كل فرد سعودي غدا معنياً، بشكل مباشر أو غير مباشر، بهذه الحركة. وقد بلغت مبالغ البورصة السعودية حتى ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، قبل انهيارها، ما يقارب الثلاثة تريليونات ونصف التريليون ريال.

وهكذا حاصرت الدولة قوى التطرف اجتماعياً، وانشغل الناس عنها بالحديث عن الأسواق السعودية وارتفاع الأسهم وهبوطها. لقد أصبح الحديث عن البورصة يستحوذ على المناقشات في المجالس والديوانيات والأماكن العامة.

ومن جانب آخر، فإن الانفتاح النسبي الذي شهدته البلاد، وفتح أبواب المناقشة والحوار عبر الصحف المحلية والقنوات الفضائية السعودية حول وسطية الإسلام وسماحته، ومعاداته النهج التكفيري وسيادة الرأي الواحد، قد ساهم في

الحصار المفروض على عناصر التطرف. إضافة إلى ذلك، فإن فتاوى المؤسسة الدينية التقليدية ضد المتطرفين، واستنكارها عملياتهم، واستقطاب النظام للمجموعة التي أطلقت على نفسها صفة «الوسطية»، أمور جعلت سلوك عناصر القاعدة مرفوضة، حتى من قبل قطاع كبير من الذين كانوا يتعاطفون معهم في السابق.

ومع أن التفاصيل عن عمليات اختراق أجهزة أمن الدولة هذه المجموعة غير متوفرة لدينا، فالملاحظ أن معظم المصادمات، منذ بداية عام ٢٠٠٥، بين رجال الشرطة وأجهزة الأمن من جهة، وعناصر القاعدة من جهة أخرى، قد تمت نتيجة مداهمات أجهزة الأمن السعودي، ولم تكن نتيجة هجمات ومبادرات من قبل المتطرفين، بما يعني أن عناصر القاعدة أصبحت هي المستهدفة، وليست أجهزة الأمن. ولعل الاستثناء الوحيد كان محاولة الهجوم على المصافي النفطية في بقيق. وقد اتضح أن الشرطة السعودية كانت متيقّظة لذلك، وبالتالي فشلت العملية، وتمّت ملاحقة المتطرفين والقضاء عليهم، بما يرجّح احتمال حدوث اختراقات واسعة من أجهزة الأمن السعودي لتلك العناصر.

هكذا إذاً حضر عاملان رئيسيان من دعائم النظام السعودي؛ الدين والنفط، ليسعفا النظام في أزمته. لقد بقي الدين سلاحاً في الهجوم على المتطرفين من قبل المؤسسة الدينية التقليدية وتيار الوسطية، تماماً كما استخدم من قبل سلاحاً في وجه القوى الوطنية المعارضة للنظام. وقد أتاح النفط قدرات إضافية في هذه المواجهة، لكن الحال في هذه المواجهة تختلف عن المواجهات الأخرى. إن المتطرفين يستمدون مشروعية مواجهتهم للدولة من خلال تكفيرها واتهامها بالخروج على تعاليم الدين، وليصدق عليهم القول: فيك الخصام وأنت الخصم والحكم.

أما بالنسبة إلى دعاة المجتمع المدني، فقد تعامل النظام معهم بشكل مختلف؛ إذ تبنى بعض مطالبهم، ولكنه جيّرها لحسابه، واستبدل الشكل بالمضمون. لذلك اتخذ جملة من الخطوات التي تشي في مظهرها بنية الولوج في طريق الإصلاح والاستجابة لبعض من مطالب المجتمع المدني. ففي ٤ جمادى الأولى ١٤٢٤ هـ صدر أمر ملكي موقّع باسم الملك فهد بن عبد العزيز بإنشاء مركز الملك عبد العزيز للحوار الوطني. ولاحقاً جرى استكمال النظام الأساسي للمركز وتشكيل الأطر التنظيمية والإدارية اللازمة له. وأشير إلى أن الهدف من تأسيس هذا المركز هو توفير البيئة الملائمة الداعمة للحوار الوطني بين أفراد المجتمع

وفئاته، من الجنسين، بما يحقق المصلحة العامة ويحافظ على الوحدة الوطنية المبنية على العقيدة الإسلامية.

وقد عقد المركز عدة ملتقيات ناقشت ظواهر التطرف، وقضايا التربية، ومفهوم الحوار، وقضايا المرأة، والعلاقة مع الآخر، شاركت فيها نخب من المثقفين والأكاديميين. وكان من بين هؤلاء عدد من ممثلي الأطياف الفكرية التي لها دور بارز في حركة الإصلاح المدني. وقد تعمّد المركز أن يكون لكل مدينة رئيسية من مدن العربية السعودية حصة في احتضان اجتماعات ملتقياته. فعقد الملتقى الأول في العاصمة الرياض، والثاني في مدينة جدة، والثالث في المدينة المنورة، والرابع في مدينة الدمام، والخامس في مدينة أبها. . . إلخ.

ويلاحظ أن هناك اختلافاً في عدد الحضور وصيغ العمل بين ملتقى وآخر. إذ خلا الملتقيان **الأول والثاني** من أية أوراق مقدمة من المركز، وكانت المناقشات مفتوحة، ومبنية على محاور معدة سلفاً من المركز. أما في الملتقى **الثالث** الذي عقد في المدينة المنوّرة، والمتعلق بأوضاع المرأة، فكان طابعه أكاديمياً ومثّل مختلف الأطياف الفكرية. فكان هناك الطرح الليبرالي الملتزم بمساواة المرأة بالرجل في الحقوق، بما في ذلك قوانين الأحوال الشخصية، وكان هناك متشدّدون يقفون ضد أية خطوة باتجاه نيل المرأة حقوقها، ويعترضون على مبدأ الاختلاط وقيادة المرأة السيارة. أما الملتقيان **الرابع والخامس**، فقد اتخذا شكل ورش العمل، حيث تعددت محاورهما، وتوزّع المشاركون، ومن ثم التقوا بعد أن أنجزوا أعمالهم، واتخذوا بشكل مشترك التوصيات النهائية.

ورغم أن المناقشات في جميع هذه الملتقيات اتسمت بالجرأة والصراحة، فإن النتائج التي صدرت ظلت مجرد توصيات. وقد جرت العادة أن تسلّم نسخة من تلك التوصيات فوراً بعد انتهاء أعمال كل ملتقى إلى ولي العهد. وتنتهي دورة الملتقى، ولا تعود للمشاركين في الدورات السابقة علاقة بالمركز، إلا إذا صدف وتمت دعوة بعضهم إلى ملتقيات أخرى.

وبدلاً من الاستجابة للمطالب التي تقدم بها دعاة الإصلاح المدني لتشكيل جمعية لحقوق الإنسان، أعلنت الحكومة موافقتها على تشكيل جمعية وطنية لحقوق الإنسان من عناصر قريبة من النظام، بعضهم أعضاء في مجلس الشورى، الذي يسمّي الملك أعضاءه، بموجب نظام المجلس. وقد أعلن أن هذه الجمعية عقدت أول اجتماع لها بتاريخ ٦ محرّم ١٤٢٥ هـ، في مقر مجلس الشورى السعودي،

وأنها ستعقد اجتماعاتها بصفة مؤقتة فيه ريثما يتم بناء مقر لها. وتكفلت الحكومة بدفع ميزانية هذه الجمعية. والنتيجة أن الحكومة تحايلت على مطلب الإصلاحيين في تأسيس هذه الجمعية، وأسست من جانبها جمعية بديلة تحت مسمّى قريب من المسمّى الذي اقترحه دعاة الإصلاح المدني.

وفي تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣ صدر الأمر بإنشاء مجالس بلدية يجري انتخاب نصف أعضائها، وتقوم الحكومة بتعيين النصف الآخر. وجاء ذلك عن طريق الأمير متعب بن عبد العزيز وزير الشؤون البلدية والقروية، الذي أعلن قرارات تشكيل المجالس البلدية في أمانات مناطق العربية السعودية وبلدياتها، بالإضافة إلى اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية.

ويرى كثير من المهتمين بالِشأن العام أن تلك الانتخابات لم تكن جدية، وأنها كانت مجرد استجابة لضغوط آنية. ويرجعون ذلك إلى مجموعة من الأسباب، أهمها أن الانتخابات ذاتها كانت جزئية، وأنها تمّت دون وجود لوائح واضحة تحدد المهام والصلاحيات لهذه المجالس. ويستبعدون أن يكون دورها يتعدّى تقديم الاستشارات، كحال مثيلاتها من المؤسسات الاستشارية الأخرى.

هكذا كانت استجابة النظام للمطالب التي تقدم بها دعاة الإصلاح، أما كيف تعامل النظام معهم، فيمكن القول إن النظام لم يمارس أسلوبه المعهود في قمع المعارضة بالقوة، بل استمر الحوار بين مسؤولين في السلطة مع من وصِفوا بالعناصر القيادية في الحراك الإصلاحي. قابلهم ولي العهد ونائب الملك عدة مرات، والتقى بهم وزير الدفاع الأمير سلطان بن عبد العزيز، ووزير الداخلية الأمير نايف بن عبد العزيز، ومستشار ولي العهد الأمير عبد العزيز بن فهد، ونائب وزير الداخلية الأمير محمد بن نايف، وأبناء الأمير عبد الله في جلسات خاصة، دار فيها حوار صريح حول المطالب التي وردت في الوثائق الآنفة الذكر.

لكن انهيال العرائض على القيادة السعودية أصبح مصدر ضيق النظام وقلقه؛ إذ حظي هذا الحراك باهتمام واسع من لدن أجهزة الإعلام العربية والعالمية، وبتعاطف الجمهور في الداخل ولجان حقوق الإنسان في الخارج. وقد أبلغ وزير الداخلية مجموعة من دعاة الإصلاح أن يتوقفوا عن إصدار البيانات والعرائض، لكن أحداً من الإصلاحيين لم يكن على استعداد لأن يوقف هذا النشاط، وهو يرى بأم عينه كيف تفاعل معه الجمهور، وكيف أنه أصبح حقيقة

واقعة في حياة المهتمين بالشأن العام، واعتبر أن التراجع عن ذلك سوف يشكّل نكسة للعمل الوطني، وهو ما كان مرفوضاً من قبل جميع من ساهموا في هذا الحراك.

لكن القشة التي قصمت ظهر البعير كانت عقد اجتماع لبعض الإصلاحيين في فندق كراون بلازا في الرياض بهدف مناقشة مسودة دستور يجري تبنّيه في حالة الموافقة عليه من قبل الإصلاحيين. ورغم أن ذلك الاجتماع لم يكن موضع إجماع من قبل الذين قادوا الحراك الاجتماعي باتجاه الإصلاح، فإن الدولة وجدت فيه تحدياً لها، وتهديداً لهيبتها، وخروجاً على المألوف. وقد ساعد على ذلك أنه قبل حوالى أسبوع من عقد هذا الاجتماع كان د. متروك الفالح في قناة «المنار» التابعة لحزب الله اللبناني يناقش هذا الحراك بموضوعية وبجرأة غير معهودة. وقبله بيومين كان د. عبد الله الحامد أيضاً على قناة الـ إل. بي. سي. (LBC) اللبنانية يتحدث بالجرأة والصراحة نفسهما. وكان قرار الحكومة هو المواجهة.

جرى اعتقال تسعة عشر شخصاً، كان معظمهم من الذين حضروا اجتماع كراون بلازا. وخرج ستة عشر شخصاً منهم بعد أقل من أسبوع على اعتقالهم، بعد أخذ تواقيعهم على تعهدات التزموا فيها بعدم مزاولة النشاط السياسي والتوقف عن حراك الإصلاح، وعدم الظهور في القنوات الفضائية أو الكتابة في الصحف ووسائل الإعلام الأخرى. ورفض الأديب الشاعر أ. علي الدميني ود. متروك الفالح ود. عبد الله الحامد التوقيع على التعهد، وقرّروا دفع الثمن، وكان باهظاً، فقد أبقاهم في السجن أكثر من عام ونصف، حتى وفاة الملك فهد وصدور عفو من الملك عبد الله بن عبد العزيز قضى بإطلاق سراحهم.

هنا نلاحظ ظاهرة جديدة في التعامل مع المعتقلين السياسيين، فعلى غير العادة لم تمارس أجهزة التحقيق أياً من وسائل الضغط المألوفة من تعذيب ووضع في الزنزانات والحبس الانفرادي. فقد وضِع المعتقلون الثلاثة الذين رفضوا التوقيع على التعهّد في منزل في منطقة عليشة بالرياض، في وضع إنساني مقبول، حيث سمح لهم بمشاهدة التلفزيون واستخدام أجهزة الكمبيوتر، ووفرت لهم الصحف والمجلات والكتب والورق. كما كانت الزيارة مفتوحة لهم بشكل يومي وفي كل وقت. وقد أصدر ثلاثتهم أثناء اعتقالهم دراسات وكتابات، كل في مجال تخصّصه، نشرت في الخارج، ومن ضمنها كتاب للدكتور متروك الفالح صدر عن مركز دراسات الوحدة العربية.

وقد أحيل الثلاثة إلى محكمة شرعية خاصة. ولأول مرة أيضاً كانت الجلسات في معظمها مفتوحة للعوائل والأصدقاء. وكانت مناسبة لدعاة الإصلاح للتجمهر أمام مبنى المحاكمة للتعبير عن تعاطفهم ومساندتهم لزملائهم المعتقلين. وكان الأبرز في تلك المحاكمات الخطب التي ألقاها د. عبد الله الحامد على الحضور، أمام سمع الجنود والمسؤولين في المحكمة وبصرهم.

الملاحظ أيضاً أثناء فترة اعتقال الإصلاحيين الثلاثة، أن وزارة الخارجية الأمريكية أشارت إليهم بالاسم، مرات عدة، وأن جورج بوش ومستشارته لشؤون الأمن القومي كوندوليزا رايس، ووزير خارجيته كولن باول، انتقدوا استمرار اعتقال الإصلاحيين. ولوحظ أيضاً تصاعد المطالبة العربية والدولية بإطلاق سراحهم، وتكريم بعضهم من قبل منظمات في خارج الوطن العربي وداخله. وتدخلت هيئات كثيرة وشخصيات بارزة للمطالبة بإطلاق سراحهم، ومن ضمنها المؤتمر القومي العربي، والمنظمة العربية لحقوق الإنسان، ومركز دراسات الوحدة العربية، ومنظمة العفو الدولية، والقائمة طويلة.

أما في ما يتعلق بالحملة الأمريكية على السعودية، فربما كانت هي الأخطر بين شتى التحديات، ذلك أنه حتى وقت قريب ساد اعتقاد راسخ لدى القيادة السعودية بأن تحالفها مع الإدارة الأمريكية كان صمام الأمان للدفاع عنها أمام الرياح العاصفة التي هبّت عليها طيلة الستين عاماً المنصرمة. وكان مجمل التطورات المتعلقة بنمو الاتجاهات الجهادية قد تم بتنسيق مع الأمريكيين وشراكتهم، ووفقاً لاستراتيجيتهم في احتواء المدّ الشيوعي في أفغانستان. والآن، بعد أن انقلب السحر على الساحر، أصبحت السهام توجه إلى النظام السعودي باعتباره راعي الإرهاب، والممول الرئيسي له.

كانت الخشية من هذا التحول كبيرة، وكانت ردّة الفعل تعكس بشكل جدّي تلك الخشية. فقد أقدمت الحكومة السعودية على عدة خطوات، بدت من خلالها مستجيبة للضغوط الأمريكية. فعلى أثر الحملة، اهتمت الحكومة بقضية العلاقات العامة، وعيّن عادل جبير مستشاراً للأمير عبد الله بن عبد العزيز، مقيماً في الولايات المتحدة بهدف تحسين صورة العربية السعودية، والدفاع عن سياساتها، وتوضيح رفضها المطلق للأعمال «الإرهابية». ومن جهة أخرى، أنشأت الحكومة قناة «العربية» الفضائية التي تبث من دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة، على غرار قناة «الجزيرة» القطرية لتحذو النهج ذاته الذي اعتمدته

«الجزيرة» في قبول الرأي والرأي الآخر، ولتعزّز من فكرة التسامح ورفض نهج التشدّد. وقياساً إلى عمرها القصير، فقد نجحت القناة إلى حدّ كبير في الالتزام بالاستراتيجيا التي رسمت لها. كما أنشأت العربية السعودية قناة «الإخبارية»، داخل العربية السعودية. وكان اللافت للنظر أنها أول قناة سعودية في الداخل توظف مذيعات سعوديات. ورغم أن ذلك قد أثار بعض الإشكالات للنظام بسبب احتجاجات بعض المحسوبين على المؤسسات الدينية التقليدية، لكن موقف النظام كان حاسماً في هذا الأمر.

وقد نشطت «الإخبارية» بشكل ملحوظ في نقل الحوارات حول قضايا أساسية داخل المجتمع السعودي، كقضية مشاركة المرأة في الحياة العملية، والسماح لها بقيادة السيارة، وأيضا مواضيع التشدد والتسامح، ومناقشة أسباب التطرف، وقضايا الاقتصاد والتربية والتعليم، بحرية نسبية لم تكن مشهودة من قبل، حتى إن القناتين التلفزيونيتين القديمتين الأولى والثانية جرى تطويرهما، وأصبح من المألوف مشاهدة أفلام سينمائية ومسلسلات عربية وأجنبية ضمن برامجهما. كما حملت برامج حوارية تناقش مختلف القضايا ذات العلاقة بهموم الناس ومشاكلهم.

وكانت الخطوة الثانية تشكيل لجان لتطوير برامج التربية والتعليم، وإعادة النظر في المناهج الدراسية وصياغتها بما يجعلها تنأى عن روح الكراهية تجاه الأديان الأخرى، وتجاه الطوائف الدينية، وتشجع على التسامح، حتى وإن تطلب ذلك شطب بعض النصوص التي كانت تحمل صفة القداسة حتى وقت قريب. وقد استكمل العمل في هذا الشأن في كثير من المناهج، وتم طرحها في المدارس.

ولعل الموقف من الكيان الصهيوني هو الآخر قد شهد تطوراً ليصبح أكثر اقتراباً من المطالب الأمريكية. فمبادرة الملك الحالي عبد الله بن عبد العزيز، حين كان ولياً للعهد، في مؤتمر قمة بيروت، قبل العدوان على العراق عام ٢٠٠٣ بأسابيع، استندت إلى مشروع خارطة الطريق، الذي أطلقه الرئيس الأمريكي جورج بوش الابن. وقضت المبادرة السعودية بالاعتراف بدولتين على أرض فلسطين التاريخية، دولة إسرائيل في المناطق التي كانت قائمة بها حتى عدوان حزيران/ يونيو ١٩٦٧، ودولة فلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، بما يعني الاعتراف بالكيان الصهيوني. ورغم أن ذلك قد ورد في المبادرة السعودية الأولى

التي قدمها ولي العهد السعودي آنذاك، الأمير فهد بن عبد العزيز، لكن الجديد في هذه المبادرة أنها دعت صراحة إلى الاعتراف بإسرائيل والتطبيع معها، وأجّلت موضوع عودة اللاجئين الفلسطينيين إلى المفاوضات النهائية، بما يوحي بأنه استعداد عربي للتخلي عن حق عودة الفلسطينيين إلى ديارهم.

ومن جهة أخرى، جرت مراقبة الجمعيات الخيرية السعودية، وتدقيق أموالها، ووجهة الصرف المالي فيها. وقد جمّدت حسابات عديدة لشخصيات كانت تتهمها الإدارة الأمريكية بدعم القاعدة. كما جرى تحديث جميع الحسابات الشخصية، وحسابات الشركات والهيئات في العربية السعودية، للتأكد من صحة البيانات المطلوبة عند فتح أية حسابات جديدة، وجمّدت حسابات الذين تلكأوا في عملية التحديث. وصدرت قرارات بعدم إعادة تنشيط تلك الحسابات إلا بعد اكتمال عمليات التحديث. كذلك تم رفض أي تحويل مصرفي من أشخاص ليست لديهم حسابات مصرفية في الداخل، وأضيفت إجراءات معقّدة إلى عمليات التحويل المصرفي. وصدرت إيماءات من مسؤولين في الدولة تشي بعدم ممانعتهم في توفير المعلومات المطلوبة منهم في هذا الشأن للإدارات الأمريكية المعنية، متى ما وجد ذلك ضرورياً، ومساعداً في ملاحقة مصادر تمويل «الإرهاب».

ولا شك في أن فشل المشروع الأمريكي في العراق، وتصاعد عمليات المقاومة، وحالة العجز والفوضى التي تعانيها قوات الاحتلال في بلاد الرافدين، هي عوامل ساهمت في تراجع الحملات الإعلامية الأمريكية على العربية السعودية. لقد كان الأمريكيون يحلمون بهيمنة كاملة على النفط العراقي، بما يمكّنهم من استهداف بقية المناطق، واستكمال مشروع القرن الأمريكي، بما في ذلك تفجير الأوضاع في العربية السعودية وتفتيتها، لكن استهداف المقاومة في العراق للآبار والأنابيب والمنشآت النفطية قد عطّل هذا المشروع. وقد أضيف إلى ذلك تصاعد أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية بشكل جنوني، بما يؤكد استمرار الحاجة إلى تدفق النفط السعودي بسهولة ويسر، ودون تهديد لاستقرار الأوضاع الداخلية. وهكذا أصبحت الهجمة الأمريكية أقل حدة. وبالقدر الذي تتراجع فيه الهجمة الأمريكية على القيادة السعودية تتراجع الخشية ويصبح النظام أكثر أماناً.

كانت تلك أهم المحطات في صناعة القرار السعودي تجاه التحديات الثلاثة التي واجهتها القيادة السعودية إثر حوادث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وهي

استجابات بدا في الظاهر، على الأقل، خروجها عن المألوف، لكنها بقيت محافظة في كل حال على الدعائم التي قام عليها النظام في العربية السعودية، ويبدو أن النظام قد مارس ببراعة عملية التوازن بين هذه الدعائم بما يخدم مشاريعه وبقاءه خارج دائرة الاستهداف الحقيقي.

خاتمـة

مهما تكن نتائج التطورات السياسية والاجتماعية التي شهدتها العربية السعودية، فإن بنية النظام بقيت كما هي في السابق. إن وجود اقتصاد ريعي قد حال دون بروز قوى اجتماعية مستقلة الإرادة والقرار. فقد تعطلت عملية النمو، وبقيت جميع الفئات، سواء تلك التي تمثل الأوليغاركية الجديدة أو الطبقة المتوسطة أو حتى الطبقة الدنيا، معتمدة بالكامل على ما تنفذه الدولة من مشاريع لاستكمال البنية التحتية، وما تقدمه الحكومة من قروض وهبات لدعم مشاريع تبدو في كثير من الأحيان وهمية. والنتيجة أن البنية القبلية بقيت هي السائدة كما كانت، وبقي ضعف الهياكل والتشكيلات الاجتماعية كما كان.

ومن المؤكد أنه في ظل سيادة نظام القبيلة لا يوجد مكان للعقد الاجتماعي، ولا للمشاركة الشعبية في صناعة القرار، وأن صانع القرار الأوحد هو الملك، فهو بالعرف القبلي سيد القبائل، والراعي لشؤونها، والآمر والناهي فيها. وفي وضع كهذا يغيب مبدأ التكافؤ في الفرص، وتسود الهيمنة الذكورية على المرأة، وهذا هو الوجه الآخر للاستبداد. وأمام غياب برامج تنموية حقيقية تأخذ في اعتبارها الدخول في الثورات الصناعية والرقمية بقوة، وبسبب سهولة التدفقات المالية في البورصات وأسواق الأسهم والأنشطة العقارية، غُيبت عملية التصنيع، واستعيض عن الصناعات التحويلية، عدا استثناءات قليلة، بالصناعات الاستخراجية، وشاع الاستهلاك بديلاً من الإنتاج، وحلّت الطبقة الكومبرادورية محل الطبقات المنتجة. وما تزال الزراعة التقليدية هي الغالبة في البلاد، حيث لم يؤد وجود الأموال الضخمة في العربية السعودية إلى ميكنة الإنتاج الزراعي وتصنيعه إلا بشكل محدود جداً.

وبقي دور المؤسسات الاستشارية التي دشنها النظام شكلياً، فمجلس الشورى الذي يفترض أن تكون وظيفته في البلدان الأخرى الاضطلاع بدور السلطة التشريعية، بقي بعيداً عن أداء هذه المهمة. وحتى الدور الاستشاري الذي من المفترض أنه كان منوطاً به صار يتهرب منه تحت ذريعة أن هذا الأمر أو ذاك

ليس من اختصاصه. ولعل من النماذج الصارخة المعبّرة عن عجز المجلس هو ما حدث في منتصف شباط/فبراير ٢٠٠٦. فقد أعلن المجلس تخليه الطوعي عن دوره لجهات رسمية أخرى. وجاء ذلك في سياق مصادقة المجلس على النظام الجديد للمرور الذي يتضمن مواد جديدة تعكس تطور المجتمع السعودي، من ذلك إنشاء محاكم مرورية تتولى البت في القضايا التي يحصل فيها خلاف، إلى جانب اعتماد النقاط في سجل قائد المركبة. وقد رفض المجلس التوصية التي تقدم بها أحد أعضائه، وهو د. محمد آل زلفة، بتضمين النظام نصاً يسمح للمرأة السعودية بقيادة السيارة.

والحقيقة أن موقف المجلس تجاوز رفض التوصية إلى التخلي طواعية عن دوره «الدستوري» في هذه القضية بإحالتها برمتها إلى إدارة المستشارين في المجلس للتأكد من أن توصيته لن تتعارض مع توصيات أو مواضيع صدرت فيها فتاوى شرعية رسمية، ولتوضيح الآلية التي يمكن أن يتعامل بها المجلس مع الجهات الرسمية التي تصدر أحكاماً وفتاوى شرعية، مثل هيئة كبار العلماء، ومجلس القضاء الأعلى، ومفتي عام العربية السعودية. في ضوء ذلك، صدر رأي المستشارين مفيداً بما يلي: «إن القضايا التي أسند ولي الأمر الاختصاص فيها إلى جهات محددة يتعين تركها لتلك الجهات، تجنباً لأي طعن في القرارات الصادرة عن المجلس لشائبة عدم الاختصاص. ومن باب أولى، ما صدرت فيه فتوى شرعية من هذه الجهات الرسمية الشرعية، فلا يظهر أن لمجلس الشورى صلاحية النظر فيه، ما لم يكن محالاً من المقام السامي، باعتباره مرجع السلطات».

ولا شك في أن هذا النص يعيدنا إلى المربع الأول، ويؤكد ما ذهبنا إليه من أخذ الحكم بالشكل بديلاً من المضمون، وإلا فبماذا نفسر تخلي المجلس عن دوره كهيئة استشارية يمنحها النظام، افتراضاً، حق المشاركة في عملية التشريع، وبالتالي في صنع القرار، لصالح جهة أخرى دون أساس قانوني؟

إن الغياب شبه الشامل لمؤسسات المجتمع المدني، وعدم وجود مؤسسات تشريعية وتنفيذية تملك حق المشاركة في صناعة القرار، والاكتفاء بتدشين مؤسسات ديكورية لا تسمن ولا تغني من جوع، وثبت عجزها من خلال الممارسة عن تحقيق أي تقدم يذكر في مجال اختصاصها، كلها عوامل تشكل الدليل القاطع على أن عوامل الارتداد ما زالت قوية، وأن دعائم النظام التي استثمرتها الأسرة السعودية في المراحل الأولى لمشروع الفتح، ولاحقاً في تأسيس

الدولة: الدين والقبيلة والقوة الضاربة والنفط، وعلاقة التوازن بينها، هي التي تسير ماكينة العمل السياسي في البلاد، وتتحكم في صنع القرار. وحتى الآن، استطاعت الأسرة السعودية بمهارة، ومن خلال الاحتفاظ بالتوازن الدقيق بين عناصر الدعم، الاحتفاظ بالسلطة، رغم تعرضها في العقود الثلاثة الأخيرة لأخطر تحديات واجهتها في تاريخها.

كيف يمكن الخروج من هذا المأزق، وكيف تتحقق مشاركة شعبية أوسع في صناعة القرار؟

تبدو الإجابة عن هذا السؤال شائكة، لأنها رهن شروط، بعضها ذاتي، وبعضها الآخر موضوعي. الذاتي هو دور قوى المستقبل في تصعيد كفاحها السلمي والديمقراطي من أجل نيل حقوقها، وهذا هو الجانب السياسي في القضية. ولا يمكن التفريط فيه، فالفعل الإرادي الإنساني والتغيّرات الاجتماعية الكبرى ليست حاصل تفاعلات وانتقال في مراكز القوى فحسب، بل هي ناتج مجموعة من التراكمات التي تؤدي وظائفها بشكل ديالكتيكي، غير ميكانيكي. ففي الديالكتيك يولد السلبي نقيضه، ويبقى دور الإنسان وقدرته على الفعل هما الأساس في كل تغيير.

وفي الجانب الموضوعي، ينبغي أن يحرص المهتمون بالشأن العام من أبناء البلاد، كل من موقعه، على الضغط من أجل الدخول في تنمية حقيقية، والتماهي مع العصر الكوني الذي نعيش فيه واللحاق بالثورتين: الصناعية والرقمية، لكي نساهم في الانتقال إلى بنية اجتماعية قادرة على قيادة مشروع التغيير، وتنتزع بجدارة دورها في المشاركة بفعالية في صناعة القرار في العربية السعودية.

وحتى تصبح هذه التطلعات واقعاً معيشاً، ستبقى دعائم النظام الرئيسية، كما كانت، هي المحرك الرئيسي لصناعة القرار، وتستمر باقية لعبة التوازن التي مارسها الحكم طيلة القرن المنصرم من تاريخه، ولكن إلى حين..

الفصل الرابع

الحالــة السودانيــة

حيدر إبراهيم علي(*)

(*) رئيس تحرير المجلة السودانية الفصلية كتابات.

مقدمة

يمكن القول إن المجال السياسي، ويقع ضمنه صنع القرار واتخاذه وتنفيذه، يتأثر بقوة بعوامل ثقافية واجتماعية عديدة في الحالة السودانية، إذ نجد أن تشكّل المجتمعات السودانية بطابعها القبلي والعشائري وتطورها، ترك بصمات واضحة على آليات اتخاذ القرار. وذلك، رغم الأطر الحديثة ـ البرلمان والمجلس والأحزاب والنقابات ـ التي تتحرك ضمنها السياسة في السودان. فقد هاجرت العلاقات التقليدية من النظام القبلي إلى النظام السياسي الحديث، خاصة إذا علمنا أن الشكل الحزبي هو، في أغلب الأحيان، صورة محدثة لتجمّع القبائل أو الطرق الصوفية. فالدوائر الانتخابية، من ناحية جغرافية، هي دار أو حيّز جغرافي لقبيلة، أو لنفوذ طريقة صوفية، وكثيراً ما يتطابق المتغيّر القبلي مع المتغيّر الديني ـ الطائفي. صاحبت هذا الأساس الاجتماعي مضامين ثقافية وذهنية وليدة المجتمعات التقليدية المرتكزة على القبلية والعشائرية. فهناك عقلية جماعية لا تسمح كثيراً بالاختلاف والمواقف الفردية خشية الانقسام على حساب الوحدة والتماسك والتعاون. ويقع الخروج عن الجماعة في خانة الفتنة والشقاق. وهذا ما يفسر فكرة الإجماع التي يصرّ عليها السياسيون ولا يقنعون بالأغلبية، كما هو الحال في النظام الديمقراطي النموذجي. ولقد استدعت ضرورة الإجماع الميل الزائد نحو الاتفاق قبل اتخاذ القرار بقصد إرضاء جميع الأطراف ما أمكن، لذلك يتكرّر اللجوء إلى أساليب ترضية عديدة أهمها ما يسمّيه السودانيون «الأجاويد» التي تشبه مجالس العرب أو الجودية، وهي طريقة للتراضي بين الأطراف المختلفة، وتقتضي تلطيف الجو، وأحياناً استخدام بعض القسوة والتهديد بالقسم المغلظ والحلف بالطلاق. . . إلخ؛ كل هذه الآليات السلوكية والاجتماعية انتقلت بطريقة أو بأخرى إلى ميدان السياسة.

يخضع القرار السياسي في السودان، بدرجات مختلفة، إلى واقع اجتماعي ـ اقتصادي وثقافي تقليدي يجعل اللجوء إلى الآليات الحديثة والمنهجية ضعيفاً. وكما سوف نلاحظ، فإن العشوائية تميّز الكثير من القرارات، وهو ما انعكس على عدم

الاستقرار الذي لازم الدولة السودانية منذ الاستقلال عام ١٩٥٦، وأدى إلى العديد من المشاكل، مثل الحروب الأهلية والتخلف الاقتصادي وهدر الإمكانيات.

أولاً: النظام السياسي السوداني: خلفية تاريخية

١ ـ تميّزت حركة التحرر الوطني التي قادها مؤتمر الخريجين منذ أربعينيات القرن الماضي بطابعها السلمي، وهذا ما جعلها تميل إلى المفاوضات وإرسال الوفود إلى مصر وبريطانيا، دولتي الحكم الثنائي، ثم بعد ذلك إلى الأمم المتحدة وبقية العالم الغربي مثل فرنسا. وهذا الاستقلال عن طريق التفاوض وليس نتيجة الكفاح المسلح، كان يستوجب التشاور بين المجموعات السياسية الوطنية لكي تتوحد حول رؤية موحدة أولاً. كما أن العملية التفاوضية مع دولتي الحكم الثنائي كانت تتطلب قدراً من التنازلات والمساومات. وكان كل هذا تدريباً ديمقراطياً على عملية صناعة القرار واتخاذها. لكن الحرفية والمهارة التفاوضية الزائدة كانت لهما جوانبها السلبية التي أثرت في تطور هذه الأحزاب لاحقاً، والتي لم تقم علي أسس فكرية واضحة وثابتة. وظلت تفهم السياسة على أنها القدرة علي المناورة دون الالتزام. لذلك ظلت كلمة «سياسي» سيئة السمعة ويستعملها العامة أحياناً، بمعنى القدرة على الاحتيال والفهلوة والشطارة في الخروج من المواقف الصعبة. وقد تعني لدى آخرين ـ أكثر وعياً ـ الدهاء بالمعنى الذي أرساه في التاريخ العربي معاوية بن أبي سفيان وعمرو بن العاص.

ظهر هذا الفهم للسياسة وطريقة صنع القرار لأول مرة، قبيل الاستقلال، بل في قرار إعلان الاستقلال نفسه من داخل البرلمان. فقد شهدت الفترة السابقة للاستقلال وانتخابات الحكم الذاتي التي أقرّتها الاتفاقية في ٣ شباط/فبراير ١٩٥٣، وجود مجموعتين سياسيتين حزبيتين هما: الاتحاديون والاستقلاليون. وقد مثل حزب الأمة ومكوّنه الأساسي طائفة الأنصار التوجه الاستقلالي، مقابل الحزب الوطني الاتحادي الذي ساندته طائفة الختمية. وحصل الحزب الوطني الاتحادي في الانتخابات التي ظهرت نتيجتها في الأول من كانون الثاني/يناير ١٩٥٤ على ٥١ معقداً من مجموع المقاعد البالغة ٩٧ مقعداً، وحصل منافسه حزب الأمة على ٢٢ مقعداً فقط، علماً بأن برنامج الحزب الوطني الاتحادي دعا إلى وحدة وادي النيل أو إلى شكل اتحادي مع مصر. وشكّل الحزب الوطني الاتحادي الوزارة السودانية الأولى في ٩ كانون الثاني/يناير ١٩٥٤ التي توقّع الجميع أن تقوم بإنفاذ برنامجها الخاص بالوحدة أو الاتحاد مع مصر. ولكن

التطورات في السودان أخذت شكلاً مختلفاً، لأسباب، منها إبعاد اللواء محمد نجيب، رئيس مجلس قيادة الثورة، الذي تعاطف معه أغلب السودانيين في صراع آذار/مارس ١٩٥٤، بالإضافة إلى التمرّد في جنوب السودان. ولم يعد موضوع الاتحاد مع مصر اختياراً حتمياً، بل خضع لتساؤلات وشكوك ومداولات جديدة.

ولقد أصدر البرلمان السوداني في ٢٩ آب/أغسطس ١٩٥٥ قراراً بضرورة إجراء استفتاء شعبي للتحقق من رغبة السودانيين في الاتحاد أو الاستقلال. لكن هذا القرار تم التراجع عنه لأن الأحزاب السودانية رأت صعوبة إجراء استفتاء شعبي في بلد شاسع الأرجاء، متعدّد الإثنيات تنتشر فيه الأمية، خاصة في الجنوب. وكأن هذه الأحزاب لم تكن ـ قبل ذلك ـ تدري مساحة السودان وتنوّعه. وكانت الفترة الممتدة حتى نهاية العام نموذجاً واضحاً لطريقة اتخاذ القرار في السودان، فقد توالت المناورات والمؤتمرات، إذ أُسقطت حكومة إسماعيل الأزهري، وبرزت الدعوة إلى حكومة قومية رفضها الاتحاديون، والتقى الميرغني والمهدي بعد عداء شرس طويل بين الطائفتين. ويقول أحد المشاركين في أحداث تلك الفترة إنها كانت عامرة بالنشاط والحركة، ليلاً ونهاراً، ويصف وساطات المجموعات القبلية ورموز الطرق الصوفية و«تربيطاتها» بأنها كانت الآليات الأكثر فعالية. ومن بعد، تسارعت الأحداث حتى إنه في أيام قليلة أجمعت الأحزاب على تقديم اقتراح الاستقلال وتشكيل اللجنة القومية والجمعية التأسيسية. لكن في جلسة ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٥ أعلن قرار العدول عن الاستفتاء على الاستقلال، وأصدر البرلمان بالإجماع إعلاناً يفيد أن السودان أصبح دولة مستقلة كاملة السيادة. وأعلن القرار لدولتي الحكم الثنائي مصر وبريطانيا، وتم قبوله.

هكذا، كانت معضلة صنع القرار تكمن في حل تناقض الإجماع وواقع التشرذم الطائفي والقبلي والحزبي. وقد نجح السودانيون في استغلال لعبة تضارب مصالح مصر وبريطانيا، إذ وقفت الأغلبية في تلك الفترة إلى جانب الاتحاد مع مصر وكسبتها ضد بريطانيا، وفي النهاية ضحّت بالعلاقة مع مصر، ووقفت بريطانيا مع استقلال السودان. لكن هذا الإجماع لم يتكرر في الفترة اللاحقة، ودخل السودان في الحلقة الشريرة التي تدل على عدم الاستقرار والعجز عن اتخاذ القرارات الصحيحة أو المصيرية، كما تسمّى. ونتيجة لهذا العجز، كان الانقلاب الأول في ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٨ الذي أكد بيانه الأول أن التطور الطبيعي لفشل الأحزاب السياسية هو أن تمسك القوات المسلحة بزمام الأمور خشية الفوضى وانفراط النظام.

٢ ـ يصنف النظام العسكري (١٩٥٨ ـ ١٩٦٤) ضمن النظم المحافظة في تلك الفترة التي قادها عسكريون، مثل أيوب خان في باكستان. لذلك، كان الحكم مركزياً في سلطته، ولم تشارك فيه الأحزاب التي تم حلها والنقابات التي منعت. وتكوّن المجلس الأعلى للحكم من قادة الوحدات العسكرية، وضم ١٢ عضواً برئاسة الفريق إبراهيم عبود. وشهد الحكم العسكري صراعات حزبية، إذ لم يكن الجيش بعيداً عن الحزبية، ولكن بعد محاولات للتغيير استقرّ شكل الحكم. وكان الحكام العسكريون هم ممثلي السلطة في الأقاليم في ذلك البلد الشاسع، وكانوا منفذين للسياسة العامة ومراقبين لها. لكن الجنوب كان مصدراً لتهديد شرعية الانقلابيين حين حاولوا فرض سلطتهم بالقوة، خاصة حين حاولوا فرض سياسة التعريب والأسلمة على الجنوبيين. ورغم التنازل الظاهري عن السلطة المطلقة والشاملة من خلال المجلس المركزي ومجالس المديريات، بقصد توسيع دائرة المشاركة في صنع القرار، ظلّ دور القوات المسلحة ظلّ هو المؤثر والحاسم.

٣ ـ تسبّب هذا الاحتكار في صنع القرار، وتهميش القوى السياسية الحزبية التي تمثل الأغلبية العددية في استقطاب موازٍ يعمل على نزع السلطة، ويهدد شرعية النظام الدكتاتوري، وهذا شكل آخر لصنع القرار السياسي دون أن يكون أصحابه في موضع السلطة أو الحكم بالضرورة. وقد كانت صيغة جبهة الهيئات، التي ضمّت كل الأحزاب والنقابات والاتحادات المهنية، هي التنظيم المدني المركزي المقابل الذي طالب بعودة العسكريين إلى الثُكَن وبالتحول الديمقراطي. وقد اتسمت القرارات بالإجماع، وتوحدت هذه القوى في الضغط حتى تمكنت من إجبار المجلس العسكري على الاستقالة واستبدال حكومة مدنية به. وكانت جبهة الهيئات، قد نجحت في إقرار الإضراب السياسي أو العصيان المدني، وتوالت المظاهرات والاحتجاجات من ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٤ وحتى استقالة المجلس العسكري في ٢٥ من الشهر نفسه، لكن الانقسامات داخل جبهة الهيئات بعد تحقيق الهدف الأساسي: إسقاط النظام العسكري، عجلت بتفكك الجبهة وسقوط حكومتها بعد ستة شهور فقط، إذ ظهرت بعد ذلك الخلافات الموجودة أصلاً، وتم تأجيلها بالإضافة إلى تضارب المصالح.

٤ ـ أجريت الانتخابات في مطلع عام ١٩٦٥ في الشمال فقط، لسوء الأحوال الأمنية في الجنوب. وقد عجلت القوى التقليدية ـ الأمة والاتحادي ـ بإجراء الانتخابات، لأنها شعرت بصعود القوى الحديثة في ثورة أكتوبر، ورأت

عدم إعطائها فرصة كاملة للتوحّد والاستعداد جدياً للانتخابات. وبالفعل فاز حزب الأمة بـ ٧٦ مقعداً، والوطني الاتحادي بـ ٥٤ مقعداً.

٥ ـ في عام ١٩٦٩ قام العقيد جعفر النميري بانقلابه ضد النظام البرلماني المدني، وظل في الحكم حتى أطاحته انتفاضة شعبية في نيسان/أبريل ١٩٨٦، تسلم بموجبها العسكر السلطة في إطار نظام انتقالي جاء على رأسه العقيد عبد الرحمن سوار الذهب.

٦ ـ في سابقة غير مألوفة في تطور النظم العربية، قام العسكر بتسليم السلطة لإقامة نظام برلماني مدني ظلّ في الحكم حتى وقع انقلاب العقيد عمر البشير في عام ١٩٨٩، وأسس نظاماً إسلامياً ما زال مستمراً حتى تاريخ إعداد هذا الفصل.

ثانياً: صنع القرار في ظلّ الديمقراطية الثانية (١٩٦٥ ـ ١٩٦٩)

تم اختيار قرار حل الحزب الشيوعي السوداني للتعرّف على كيفية صنع القرار في النظام الديمقراطي في السودان. فقد فاز الحزب الشيوعي السوداني بـ ١١ مقعداً في برلمان ١٩٦٥ (٨ أعضاء في الحزب و٣ متعاطفين ساندهم الحزب). وصار الحزب الشيوعي يمثل تهديداً حقيقياً للقوى التقليدية، وبالذات الوسيطة، مثل الحزب الاتحادي الديمقراطي في المناطق الحضرية ووسط المتعلمين. فقد كانت كل الدوائر التي فاز فيها الحزب الشيوعي هي دوائر الخريجين (وهي ١٥ دائرة تخصّص للمتعلمين من خريجي المدارس الثانوية والجامعات). واستهل الحزب الشيوعي عمله في البرلمان المنتخب بفضح عجز الأحزاب الحاكمة بالذات من تحقيق التنمية الاقتصادية ورفع مستوى المعيشة. فقد أنجزت هذه الأحزاب مرحلة التحرير، وأصبح يتعين عليها مواجهة مرحلة التعمير، كما كان يقول الشعار آنذاك: التحرير والتعمير. وقد كان الحزب الشيوعي يملك رؤية تنموية بحكم مرجعيته المستندة إلى النظرية المادية التاريخية.

أحسّت الأحزاب التقليدية بخطر الشيوعيين، ولم تكن تملك غير سلاح توظيف الدين في معاركها السياسية. وبالفعل، استغلت القوى السياسية الحاكمة نقاشاً عادياً في ندوة بمعهد المعلمين العالي في أم درمان (كلية التربية حالياً) أقامها الاتجاه الإسلامي في يوم ٨ كانون الثاني/يناير ١٩٦٥ عن قضية المرأة في

الإسلام، وانبرى طالب ينتمي إلى الحزب الشيوعي مفنداً آراء المحاضرين حول الفساد وأخلاقيات الإسلام بالقول إن الفساد موجود بين كل البشر، بما في ذلك مجتمع المدينة الأول. وتسرّب القول إلى الخارج بأن أحد الشيوعيين هاجم البيت النبوي واتهمه بالفساد، وأثيرت حادثة الإفك الخاصة بالسيدة عائشة مجدداً بعد كل هذه السنوات، إذ يبدو أن بعض المهيّجين وجدوا فيها الموضوع الأكثر إثارة للعواطف بين العامة.

يكتب أحد المؤرخين للحدث قائلاً إن تعليق الطالب شوقي محمد علي تم استغلاله من خلال بعض الحضور من كوادر جبهة الميثاق (تنظيم الإخوان المسلمين آنذاك). وتجمعت مجموعة صغيرة للتنسيق وتحريك الشارع، وبدأت بالجامعات والمعاهد العليا. وتكوّن وفد من أربعة طلاب كلفوا بتصعيد الأمر وإيصاله إلى الجهات المختصة ورجال الدين. وكانت البداية بوزير الداخلية أحمد المهدي الذي عُرف بعدائه للشيوعيين والشيوعية، وقد سارع بإصدار بيان هجومي، مما أعطى شرعية للمظاهرات والاعتداءات على مقار الحزب في العاصمة المثلثة. وأقيمت ندوات تحدث فيها سياسيون ووزراء، ووصل الأمر إلى الرئيس الأزهري الذي كانت لديه مرارات كثيرة من الشيوعيين. ومن الجدير بالذكر أن الأزهري قرّر حلّ الحزب الشيوعي في خطبة له قبل أن تقوم الجمعية التأسيسية باتخاذ هذا القرار في جلستها الطارئة يوم ١٥ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٦٥، وهي محاطة بأكثر من مئة ألف متظاهر. وكان نائب إخواني قد قدم اقتراحاً بالحل قبل يومين من انعقاد هذه الجلسة وعرضه فيها، وتم قبوله. بدأ بعد هذا عمل مشترك بين لجنة الشؤون القانونية في الجمعية التأسيسية ووزارة العدل. وتم إعداد مشروع قانون أجازه مجلس الوزراء، ثم حوله إلى الجمعية التأسيسية لمناقشة المشروع في مرحلة القراءة الأولى. وعقدت جلسات للقراءات الأخرى، واختتمت أخيراً بالتصويت ليجاز القانون بأغلبية ١٥١ عضواً، ومعارضة ١٢، وامتناع ٩ نواب عن التصويت. وعرض على مجلس السيادة الذي صادق عليه. وسرعان ما قدم حسن الترابي في ١٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٦٥ مسألة مستعجلة طالب فيها بطرد نواب الحزب الشيوعي، ووافقت الجمعية التأسيسية بالأغلبية الميكانيكية على الاقتراح.

أخذ قرار حلّ الحزب الشيوعي وطرد نوابه من البرلمان منحى غلبت عليه العاطفة والغوغائية واللعب على العواطف الدينية. لذلك جاء القرار متسرعاً ليلبي الانفعالات ويستجيب للضغوط. وحين طعن الحزب الشيوعي في القرار لدى

الهيئة القضائية، أصدرت بعد مرور عام، وتحديداً في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ حكماً ببطلان تعديل الأغلبية البرلمانية لمادة من مواد الحقوق الأساسية في الدستور. لكن مجلس الوزراء رفض الحكم، وأعقب ذلك رفض الجمعية التأسيسية أيضاً له في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦. حينئذ التمس الحزب من مجلس السيادة، بوصفه السلطة السيادية العليا، التدخل في مواجهة البرلمان ومجلس الوزراء والاعتذار للهيئة القضائية. لكن بيان مجلس السيادة في ١٩ نيسان/أبريل ١٩٦٧ وقف ضد القضاء، وهذا وضع طبيعي حسب التكوين الحزبي للمجلس. والمفارقة هنا هي أن الأحزاب التقليدية قبلت احتكام الحزب الشيوعي للقضاء، ثم رأت عدم اختصاص القضاء حين جاء الحكم ضد رغبتها. وفي هذا إخلال جسيم بمبدأ فصل السلطات الذي تقوم عليه أية ديمقراطية حقيقية. وكان من الطبيعي أن ينقسم الرأي العام بفعل الحكم الذي أحدث شرخاً في الواقع السياسي، واستمر التأزم حتى قيام انقلاب ٢٥ أيار/مايو ١٩٦٩ الذي صادر الديمقراطية للمرة الثانية. وكان الحزب الشيوعي وراء هذا الانقلاب مبرراً موقفه بعدم احترام الأحزاب التقليدية شروط اللعبة الديمقراطية.

ويرى البعض أن قرار حلّ الحزب الشيوعي كان يجد قبولاً وترحيباً من العربية السعودية، وإلى حد ما من مصر الناصرية التي عرفت خلافاً مع الشيوعيين المصريين، ولم تكن ترغب في وجود حزب شيوعي قوي في جنوبها، وهذه بدايات مبكرة للدور الخارجي العربي في التأثير في صنع القرار السوداني واتخاذه.

ثالثاً: صنع القرار في ظلّ حقبة النميري (١٩٦٩ ـ ١٩٨٥)

١ ـ كرر الانقلاب الثاني تجربة العسكريين السابقة حين جعل من مجلس قيادة الثورة السلطة العليا والمطلقة. وقد كان الاختلاف الوحيد وجود مدني واحد في عضويته هو بابكر عوض الله، رئيس القضاء السابق الذي رفضت المحكمة الدستورية حكمه بشأن قرار حل الحزب الشيوعي السوداني. وكان عوض الله قد تقلد في الوقت نفسه منصب رئيس مجلس الوزراء. وكان وجود عدد من الشيوعيين والمتعاطفين معهم في مجلس الوزراء لافتاً للنظر، لكن وجودهم ساعد على ظهور المساندة الشعبية علي مستوى الشارع، وبين النقابات والهيئات الشعبية. وكان هذا النوع من التأييد من مكونات اتخاذ القرار أو تنفيذه. فقد كان خروج المواكب والمظاهرات العفوية أو المنظمة للمطالبة باتخاذ قرار أو لمساندة قرار بعد صدوره، ينظر إليه كدليل على وقوف الجماهير مع السلطة أو التعبير عن رغبة

شعبية. وكان هذا السلوك السياسي الممثل في التعبئة والتجييش والحشد تقوده عناصر تعبّر عمّا عُرف باسم الشرعية الثورية التي جعلت السلطة الحاكمة غير شديدة الحرص على المؤسساتية. لذلك، فإنه في البداية لم يكن الحكام الجدد في حاجة إلى أكثر من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء والمراسيم الرئاسية أو الأوامر الجمهورية التي ظلت بديلاً للدستور حتى عام ١٩٧٣.

٢ ـ شهدت الفترة الأولى لنظام جعفر النميري أحداثاً وصراعات ومواجهات، ولم يبدأ الوضع في الاستقرار النسبي إلا بعد عام ١٩٧٢ مع توقيع اتفاقية السلام في أديس أبابا التي أوقفت حرب الجنوب. ويمكن القول إن الاتفاقية دشّنت شكلاً جديداً للتدخل الأجنبي في صنع القرار السوداني بالذات من قبِل الدول الغربية ومجلس الكنائس العالمي ودول الجوار الأفريقي. فقد استهل النظام عهده بتقديم مقترحات لحل المشكلة، كما ظهر في إعلان التاسع من حزيران/يونيو ١٩٦٩ الذي صاغه جوزيف قرنق، الوزير الشيوعي الجنوبي في الحكومة. لكن المقترحات توقفت مع قيام قرنق، بإعدام وزير شؤون الرئاسة في محاولة انقلاب ١٩ تموز/يوليو ١٩٧١، إذ خلف الأخير القاضي المعروف أبيل ألير، صاحب العلاقات الخارجية المتعددة الذي يذكر في كتابه عن مشكلة الجنوب أنه تشاور مع قوى جنوبية وتقدم بمقترحات حول الجنوب اعتبر قبولها شرطاً لدخوله الوزارة. وكانت النقاط التي ضمنها خطابه لرئيس الوزراء في ٢٨ أيار/مايو ١٩٦٩، هي:

أ ـ أن تصدر الحكومة بياناً توضح فيه أن مشكلة الجنوب هي مشكلة سياسية تتميز بخلافات تاريخية واقتصادية وثقافية بين الجنوب والشمال.

ب ـ أن يوضح البيان المنشور أن الحل يتم بالمحادثات والتفاوض لا باستخدام السلاح.

ج ـ أن ينال الجنوب حكماً ذاتياً إقليمياً في نطاق وحدة السودان.

د ـ أن تعلن الحكومة العفو العام عن الجنوبيين الذين قد يعودون من المنفى أو من الغابة.

وكانت هذه الخطوة بداية لاشتراك الجنوبيين في عملية صنع القرار في ما يتعلق بقضية الجنوب، كما كانت تمهيداً لعملية السلام التي تسارعت خطواتها، خاصة بعد أن دخل نظام النميري في مشاكل داخلية، أبرزها صراعه مع

الأنصار، وانقسام الشيوعيين حول تأييد النظام، فقد صار النميري في حاجة إلى حليف جديد، وإلى إنجاز يخرجه من الأزمة السياسية.

بدأت الدبلوماسية السودانية، وبالذات سفارة السودان في لندن، بالاتصال بالعناصر الجنوبية المحاربة، خصوصاً من قوات الأنيانيا الرئيسية التي قبلت التفاوض بعد وساطات غربية. لكن الأهم من كل ذلك كان دور المنظمات الكنسية العالمية في الوصول إلى قرار السلام وتوقيع الاتفاقية في أديس أبابا. ويقول إلير، الذي كلفه النميري بمهام الاتصالات والتفاوض باسم الحكومة:

«زرت خلال رحلتي لأوروبا مجلس الكنائس العالمي من قبل، وزرت أيضاً اتحاد الكنائس الإنجيلية في جنيف، ومجموعة الكنائس الزوجية في أوسلو، وجمعيات الإغاثة والعون المسيحي وأوكسفام في لندن، وجمعية قساوسة فيرونا في روما، وقداسة البابا بحكم مركزه الوثيق الصلة بقساوسة فيرونا، وجمعية كاريتاس الألمانية. وكان لقائي بهذه الجماعات الكنسية ذا أهمية قصوى بالنسبة إلى جهود السلام والحوار السياسي مع حركة تحرير جنوب السودان، نسبة إلى نشاطها بين اللاجئين الجنوبيين والقادة السياسيين في المنفى».

اكتمل التمهيد للسلام بعد مفاوضات واتفاقات حدود مع دول الجوار الأفريقية، وبالذات أوغندا وإثيوبيا وكينيا وأفريقيا الوسطى. فقد أرسلت وفود رسمية وشعبية إلى هذه الدول. وكان من مهامها أيضاً الاتصال باللاجئين والمقاتلين الجنوبيين. وتم التحضير لمحادثات أديس أبابا في لقاءات سرية بين الحكومة والجنوبيين. وبدعم من الإمبراطور هيلاسلاسي المضيف للمباحثات، توصل الطرفان إلى اتفاقية أديس أبابا للسلام. وأخيراً، تم التوقيع على الاتفاقية في السابع والعشرين من آذار/مارس ١٩٧٢. ومنذ ذلك الحين أصبح الجنوب بوابة التدخل الأجنبي في القرار السياسي.

٣ ـ اتجه نظام الحكم في السودان، بعد الاتفاقية وانفضاض التحالف مع الشيوعيين، نحو أن يكون رئاسياً. فقد ظهرت مؤسسة سياسية هي الاتحاد الاشتراكي إلى جانب مؤسسة تشريعية هي مجلس الشعب، وتم وضع أول دستور سوداني عام ١٩٧٣ جاء بالنظام الرئاسي. ومن الجدير بالذكر أن المناقشات والخلافات حول أي النظامين أفضل للسودان الرئاسي أم البرلماني شغلت المواطنين والنواب والحاكمين طوال الفترة الممتدة منذ الاستقلال. وقد يكون هذا الخلاف هو السبب في عدم الوصول إلى اتفاق حول صياغة دستور. وللمفارقة كان وضع

الدساتير يتم طوال تاريخ السودان السياسي من قبل نظم شمولية عسكرية، وليس من قبل الجمعيات التأسيسية.

منح دستور ١٩٧٣ الرئيس صلاحيات واسعة فوق سلطات المؤسسات الأخرى، حيث تنصّ المادة (٨٠) من الدستور على ما يلي: «رئيس الجمهورية هو رأس الدولة ويتولى السلطة التنفيذية، ويشارك في السلطة التشريعية، ويعمل بموجب تفويض من الشعب عن طريق استفتاء ينظمه القانون، ويقوم الاتحاد الاشتراكي السوداني بترشيحه وفقاً لنظامه الرئاسي». وتمنح المادة (٨٧) الرئيس صلاحيات تعيين نوابه وإعفائهم من مناصبهم، كما تمنحه المادتان (٨٩) و(٩٠) حق تعيين الوزراء وقبول استقالاتهم، إلا أن الوزراء في الوقت نفسه مسؤولون أمام مجلس الشعب بخلاف المتبع في النظم الرئاسية. وتحدد المادة (٩١) سلطات الوزراء في وضع السياسات الخاصة بوزاراتهم حسب السياسة العامة للدولة. ويرى أحد القانونيين أن التعديلات العديدة التي أدخلت على دستور ١٩٧٣ (ومنها تعديلات عام ١٩٧٥) سلبت معظم المؤسسات الأخرى صلاحيات صنع القرار ومركزتها في مؤسسة رئاسة الجمهورية، إن لم يكن في يد رئيس الجمهورية نفسه. كما تنص المادة (٨١) على أن: «رئيس الجمهورية مسؤول عن صون الدستور واستقلال الوطن وسلامة أراضيه، ويحمي كيان الدولة ويكفل حسن سير السلطات العامة». ثم تقرر أن يضاف في نهاية المادة ما يلي: «وله في ذلك أن يتخذ من الإجراءات، وأن يصدر من القرارات ما يراه مناسباً، وتكون قراراته في هذا الشأن ملزمة ونافذة وفق أحكامها».

ويرى البعض أن هذه التعديلات أعطت رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ الإجراءات وإصدار القرارات بصورة لا رقابة فيها ولا معقب عليها ولا حدود لها. ومن أمثلة القرارات الكبيرة التي اتخذها رئيس الجمهورية دون المؤسسات، قرار المصالحة الوطنية. وقد مارس الرئيس النميري صلاحياته بطريقة تكاد مطلقة، كما في استعمال حقه في حل المجلس النيابي. ويلاحظ أن أياً من مجالس الشعب الخمسة لم يكمل دورته العادية بين عامي ١٩٧٢ و١٩٨٥، باعتبار أن «قيام العلاقة بين مؤسسة الرئاسة والبرلمان على هذه الصورة يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يرتكز عليه النظام الرئاسي، حيث لا يحق للرئيس حلّ البرلمان، وفي المقابل لا يحق للبرلمان سحب الثقة من الرئيس».

ولقد تطورت الفردية في اتخاذ القرار من خلال تقاعس المجلس النيابي عن

ممارسة حقه الدستوري، رغم أن الدستور كفل ـ خلال حكم النميري ـ لمجلس الشعب الحق في محاسبة الرئيس، إذ تنصّ المادة (١١٥) من دستور ١٩٧٣ على ما يلي: «يتمتع رئيس الجمهورية بالحصانة، ولا يجوز تقديم اتهام له إلا بناء على طلب من ثلثي أعضاء مجلس الشعب، وبموافقة ثلثي أعضاء المجلس في جلسة سرية، وتكون محاكمته أمام محكمة خاصة ينظمها القانون، ولا يحاسب رئيس الجمهورية جنائياً على الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى».

ومن جانبها، وصفت الجماهير التي خرجت في انتفاضة ٦ نيسان/ أبريل ١٩٨٥ في هتافاتها نظام النميري بأنه نظام حكم الفرد. وبالفعل، فإنه رغم وجود المؤسسات، سحب النميري منها حق اتخاذ القرار أو محاسبته على القرار. وقد تمّت هذه العملية ـ تدريجياً ـ مع صمت مجلس الشعب عن معارضة التجاوزات الدستورية التي مارسها الرئيس. ويبدو أن النميري كان يريد اختبار مجلس الشعب في مواجهة قراراته، فقد كان قراره إعادة تقسيم المديريات في الجنوب يمثل خروجاً عن المادة الثامنة من الدستور التي تنصّ على أن أي تعديل في وضع الجنوب ـ كما أقرّ في اتفاقية أديس أبابا ـ لا يتم إلا بعد موافقة مجلس الشعب والاستفتاء العام في الجنوب. لكن المجلس لم يحاسبه، ولذلك تمادى في التجاوز وأصبح أمراً عادياً إصدار الأوامر المؤقتة، مما سلب مجلس الشعب أهم سلطاته دون أن يكون هناك مسوّغ دستوري يبرر إصدار مثل هذه الأوامر. يقول أحد أركان السلطة والمقربون إلى النميري في السنوات الأولى إنهم حاولوا إفهام النميري حين سأل عن معنى الجمهورية الرئاسية وسلطات الرئيس (بموجب المواد: (٨٠) ـ (٨٢) و(٩٩) ـ (١٠٠)) إن الرئاسة هي مؤسسة وليست فرداً بعينه، ويعاون الرئيس تبعاً للمادتين (٨٩) و(٩٠) في تأدية مهامه نواب ووزراء، وإن الوزراء في النظام الرئاسي جزءٌ لا يتجزأ من الرئاسة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يشكّل الوزراء ما يسمّى بديوان الرئيس (Cabinet)، والشيء نفسه في فرنسا وغيرها من الدول ذات النظم الرئاسية. ويضيف المصدر أنه لا يتفق مع القائلين إن استبداد النميري يعود إلى السلطات الواسعة التي منحها له الدستور، وذلك لأن الدساتير ـ في رأيه ـ «تحيا وتموت بممارسة الأجهزة الدستورية لسلطاتها المقننة دون استحياء ولا تعدٍ، وبتفسير الجهة المنوط بها تفسير الدستور تفسيراً أميناً صادقاً دون خشية أو محاباة، بهذا تُرسى التقاليد الدستورية ويستقيم ميزان الأمور».

إذن، كان تراجع مجلسي الشعب والوزراء عن ممارسة حقوقهما سبباً في

تمادي النميري في فردية صنع القرار. فقد غابت المسؤولية الجماعية داخل مجلس الوزراء لأن النميري يعزل الوزراء حسب مزاجه ونزواته. وساهم الوزراء في تخريب مؤسسية المجلس لأن المناقشات الجماعية في داخله تقلصت، وأصبح الوزراء ميالين إلى البحث عن مداخل للتوصل إلى الرئيس النميري مباشرة، في خطوة تسببت في زيادة نفوذ المحيطين به في القصر، أمثال وزير الدولة لشؤون الرئاسة بهاء الدين محمد إدريس. يقول بونا ملوال: «هناك قلة تتعجل الفعل السريع، فوجدت من الأسهل أن تذهب إلى الرئيس مباشرة وتطلب منه بطريقة خاصة إصدار قرار. وأصبح قربهم من الرئيس مصدر قوة شخصية اكتسبوها مع الزمن، ولم تعد لديهم رغبة في تقليصها. ومن المحبط الإقرار بأن أناساً أكثر لعبوا على الرئيس الذي أعطاهم أذنه، أي استمع لهم، فأثروا عليه خارج المؤسسات».

ويعتقد وود وارد أن هذه الشخصنة العالية لعملية صنع القرار، كان يمكن أن تكون أقل ضرراً لو كان ثمة خطة شاملة للحكم قد وضعت في البداية بطريقة جيدة مع تطبيق عقلاني. ولكن، في الحقيقة، كان الحديث عن التخطيط شكلياً وسطحياً، وبقي الكثير الذي يودّ الناس فعله دون تنفيذ. وفي الواقع انفتح باب الفساد واسعاً مع غياب المؤسسات والمحاسبة، وتعمّد النميري إغراق معاونيه في الفساد بقصد حرمانهم من القدرة على الوقوف ضده.

على صعيد آخر، يرى بعض الباحثين أنه كانت هناك ثلاث مجموعات ـ عدا مجلس قيادة الثورة ـ أحاطت بالنميري: المجموعة **الأولى**، ضمت التكنوقراط أو الفنيين الذين جنّدهم النميري بسبب تأهيلهم الأكاديمي والمهني. ورغم قدراتهم وإنجازاتهم الفنية، فإنه لم يكن لدى بعضهم خبرات في العمل السياسي أو الحزبي. المجموعة **الثانية** يمكن أن نطلق على أعضائها صفة الحركيين، لأنهم نشطوا في العمل داخل التنظيم السياسي (الاتحاد الاشتراكي). أما المجموعة **الثالثة**، فقد وصفهم منصور خالد بقوله: «هم المتشحون بالأعتاب في سدة الرئاسة، أي رجال القصر، ولم يكن لهؤلاء شأن بالتنمية والبناء أو التعبئة السياسية». وقد كان من الطبيعي أن ترفض هذه المجموعة العمل عبر المؤسسات، بل أوحت إلى النميري بأن المؤسسات ليست إلا مراكز قوى تهدف إلى القضاء على سلطته، ولم يكن النميري في حاجة إلى هذا الإيحاء إلا ليدعم موقفه ضد المؤسسات. ويطلق خالد على المجموعة الأخيرة وصف «عصابة القصر»، ويحمّلها وزر تكريس حكم الفرد في السودان.

كان النميري يستخدم آليات معينة ويمارس سلطات خاصة لتأكيد استفراده،

وكان من أهم أدواته: التعديلات الوزارية المتتالية التي أدت إلى تعطيل قدرة الجهاز التنفيذي. فقد كانت عملية تعيين الوزراء وإقالتهم تتم بطريقة عشوائية تحكمها نزوات الرئيس وحسابات المقرّبين. وقد برّر سدنة النظام هذه التغييرات العديدة تحت دعوى «حاكمية التنظيم»، أي دور الاتحاد الاشتراكي القائد في السلطة. لكن النميري اتجه نحو الحزب الحاكم، أي الاتحاد الاشتراكي نفسه، فعمل على توسيع سلطته الحزبية. وكانت الخطوة الأولى تعديل تلك المادة في النظام الأساسي التي تمنحه السلطة لاتخاذ القرارات في غياب المكتب السياسي واللجنة المركزية، التي أطلقت يد النميري إلى درجة أنه قام بحل الجهازين المنتخبين: اللجنة المركزية والمكتب السياسي عام ١٩٨٢. ولقد ظهر من برّر ما فعله النميري بالقول: «إن التنظيم الحاكم الذي تعالى على كل سلطة هو في واقع الأمر تنظيم عديم الجدوى». وكان نظام الفرد قد حول الاتحاد الاشتراكي ـ تدريجياً ـ إلى مجرد ذراع للنظام. وفي هذا المعنى يقول نيبلوك: «إن الاتحاد الاشتراكي لم يشكّل قناة فعالة للاتصال السياسي من أدنى إلى أعلى أو بالعكس، ورغم أنه كان للاتحاد الاشتراكي أهمية سياسية على المستوى القومي، إلا أنه اكتسب هذه الأهمية باعتباره ذراعاً للنظام». وانسحب هذا الوضع على المنظمات الأخرى، كمجالس الحكم الشعبي ومجلس الشعب والمنظمات الجماهيرية والفئوية الأخرى، بحيث فقدت كل هذه المؤسسات وظيفتها وحقوقها الرقابية، ودورها في المحاسبة.

أعلن الرئيس النميري تجاهل دور التنظيم السياسي أو تجميده في خطابه عندما تقرر زيادة أسعار السُكّر. فقد قال إن هناك مواضيع لا يشاور فيها، مثل السكر أو الدستور، حسب قوله، أي القضايا التي يرى هو شخصياً أن الناس يمكن أن يستفيدوا منها، ويضيف أن هذا لا يعني استفراده بالقرار؛ فهناك مستشارون في رئاسة الجمهورية، بالإضافة إلى أمانة مجلس الوزراء. وطالب الاتحاد الاشتراكي بالابتعاد عن العمل التنفيذي، وعدم التدخل في مثل تلك القرارات، وعدم مسؤولية الوزراء أمام الاتحاد الاشتراكي. ولقد لجأ النميري في السنوات الأخيرة من حكمه إلى الجيش مرة أخرى، حيث كان يردد أن للجيش دوراً أكبر من الدور الذي يحدده الدستور للمؤسسة العسكرية. ولكن في مواجهة له مع الجيش تمت تصفية القيادات العليا بضربة قاضية أثبتت قدرات غريزية للبقاء يتميز بها النميري. فقد كان الإجماع واضحاً والإصرار قوياً على إبعاد النميري عن الحكم، خاصة بعد تسرّب المعلومات عن حالته الصحية المتدهورة. ومثّل الاجتماع الذي تم بين النميري وقيادات الجيش هزيمة للأخير أنهت دور

أهم قوة في الدولة السودانية. فقد فصل النميري النائب الأول ووزير الدفاع ومعه اثنين وعشرين من كبار ضباط الجيش من كل القيادات والأسلحة، وكان ذلك في كانون الثاني/ يناير ١٩٨٢. واعتبر البعض هذا القرار بداية نهاية الرئيس النميري رغم انتصاره الظاهري.

نجح النميري، إذن، في إبعاد مصادر الخطر والرقابة والمحاسبة، ولكن كل هذا لم يجعله يشعر بالأمان بسبب غياب الشرعية، خاصة بعد إبعاد حلفائه والتخلي عن المبادئ التي أكسبت حركة أيار/ مايو ١٩٦٩ التأييد الجماهيري ورؤية فكرية ذات صلة ما بالاشتراكية.

٤ ـ تجول النميري بين الأيديولوجيات بحثاً عن السند الجماهيري الذي يقف خلف الأيديولوجيا. لذلك كانت بدايته اشتراكية، ثم قومية ـ ناصرية. ولكن النميري تخلى عن حلفائه في محاولة لتركيز السلطة والقيادة في يده، وبالفعل جعل من مصطلح الرئيس ـ القائد الذي ردّدته سدنته وبطانته رمزاً لحكم الفرد. وأخيراً، قرر النميري استخدام الأيديولوجيا الإسلامية بعد المصالحة عام ١٩٧٧، خاصة أن الحزبين التقليديين، بالإضافة إلى الإخوان المسلمين، يتبنّون شعار الدستور الإسلامي وتطبيق الشريعة. لذلك رأى النميري أن يكون قرار تطبيق الشريعة مفاجئاً للجميع، وبالذات الدعاة المتحمّسين والمنظّرين للفكرة، وهو ما يشي بمدى الاستبداد والاستفراد الذي بلغه النميري مع نهاية حكمه.

ويرى منصور خالد أن قرار تطبيق الشريعة كان لاعتبارات سياسية، بعضها قصير المدى والآخر طويل المدى. فقد كانت الاعتبارات القصيرة المدى مرتبطة بالاضطرابات التي قادها الأطباء والقضاة في صيف ١٩٨٣ وما بعده، حيث أراد النميري أن يضيف إلى حكمه سلطات لا راد لها من قبل البشر. فقد أصبح إماماً، وليس مجرد رئيس جمهورية، كما كانت مرتبطة بالمنافسة مع الصادق المهدي من خلال حرمانه من استخدام الإسلام. لذلك، فقد عارض المهدي قرار تطبيق الشريعة، واعتبره انتهازية سياسية لحماية النظام. أما الاعتبارات الطويلة المدى، فمنها: سلب جميع الحركات الإسلامية في السودان مصدر قوتها، وصرف نظر الجماهير عن المشاكل الحقيقية، وبالذات الاقتصادية، وحرفها إلى مواضيع جانبية، بعيداً عن متابعة الفساد الحكومي وتجريب أيديولوجيا جديدة.

في هذا الإطار، ظهر في العام ١٩٨٢، كتاب باسم جعفر النميري تحت عنوان: **النهج الإسلامي... لماذا؟** وحاول النميري أن يجعله ميثاقاً أو بياناً

إسلامياً (مانيفستو إسلامياً) بغضّ النظر عن وجهة نظر المؤسسات. وفي ١١ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٤ دعا النميري إلى اجتماع للقيادة المركزية للاتحاد الاشتراكي، ووجه عبرها خطاباً إلى منظمات الاتحاد وفروعه، حدد فيه بصورة قاطعة لا تقبل النقاش أو الحوار: «إن النهج الإسلامي كان وسيكون جهاداً حقيقياً لإعلاء الإرادة الوطنية».

كان من الواضح أن النميري استطاع بعد الوصول إلى المصالحة الوطنية عام ١٩٧٧ أن يشل المعارضة، ولا سيما الحزبية، أو أن يقسمها ويقمعها في مواجهة ما ظهر من تململ نقابي بسبب الظروف الاقتصادية. وكان الإخوان المسلمون بقيادة الترابي قد حسموا أمرهم وقرروا الوقوف خلف النميري بلا تحفظ، وذلك بقصد توظيفه لتطبيق مشروعهم الديني ـ السياسي والمتمثل في الدستور الإسلامي. وكان لانحياز الإخوان المسلمين إلى جانب النميري دوره الكبير في اتخاذ قرار تطبيق الشريعة. فلقد استند النميري ضمنياً إلى هذا التأييد، إذ يستحيل أن يعارض الإخوان المسلمون أي قرار لتطبيق الشريعة مهما كانت التجاوزات الخاصة بالديمقراطية أو الدستورية. فقد كانت الشريعة هي الأولوية التي قام عليها فكرهم من قبل الاستقلال. وهكذا استخدم النميري دهاءه، فقد ضمن تأييد الإخوان، لكنه استعان بآخرين لوضع القوانين لكي يحجب عن الترابي ورفاقه شرف صياغة هذه القوانين.

وهكذا، فعلى حين ساد في بعض الفترات اعتقاد بأن النميري يشاور في قراراته مجموعة عليا تتكون من اللواء عمر محمد الطيب نائب رئيس الجمهورية، وبهاء الدين محمد إدريس وزير شؤون الرئاسة، فلقد ظهر بعد سقوط نظامه، وإدلاء هؤلاء بإفاداتهم حول تجربتهم في الحكم، أن النميري حتى حين كان يشاورهم كثيراً ما كان يتخذ القرار بمفرده. وعند اتخاذ قراره الخطير والتاريخي الخاص بإعلان الشريعة الإسلامية اختار قاضيين مغمورين هما: النيل أبو قرون وعوض الجيد، وكلفهما بصياغة القوانين ذات الصلة، ثم انضمت إليهما الأستاذة بدرية سليمان. وقد جاء هذا الاختيار معبّراً عن مرحلة جديدة من مراحل تطور شخصية النميري، إذ اتجه نحو الطرق الصوفية، وقويت علاقاته مع مشايخ الطرق الصوفية، علماً بأن النيل ينتمي إلى أسرة أبي قرون الصوفية التي يقدرها النميري كثيراً.

ويبدو أن العلاقات السابقة صار لها بعد جديد وغريب، كونها علاقة

صوفية فوق زمنية، وبالتالي يصعب التعامل معها بالمعايير العقلانية والواقعية، كما لا يمكن بالتأكيد محاسبة القرارات الناجمة عنها أو مراقبتها. ويفيد في إثبات هذا المعنى الاستشهاد بالحديث الصحفي لعوض الجيد الذي قال فيه: «أخي الرئيس القائد الإمام كان ينتظر في ظل شجرة اليقين، حتى إذا رآنا تقدم معانقاً في أدب العلماء، وشوق القائد لجنوده، وشدّ على أيدينا (. . . .) منذ أول لحظة، وقبل صياغة قانون واحد أخذ علينا القائد العهد، وأخذنا منه الوعد أن تكون علاقتنا به علاقة المأموم بالإمام. فقبل وقبلنا. ثم بايعنا بيعة كاملة على كتاب الله، وسنّة رسول الله. والبيعة عند الله عهد من خانه فقد خان الله، والبيعة في الدنيا رباط، وهي قمة قيمنا السياسية وتاج الحكم».

هكذا أصبحت مجموعة من مشايخ الطرق الصوفية تمثل عنصراً أساسياً من مصادر صنع القرار، فقد صار النميري يستشير أفرادها بطريقة مباشرة وغير مباشرة، ويلبي طلباتهم بلا تردد حين يزورهم في قبابهم كسباً لرضائهم وقبولهم. كما كان يستخدم «الخيرة» أو يستخير قبل اتخاذ أي قرار. وللخيرة وسائل عديدة، لكنها في كل الأحوال محاولة لقراءة الغيب لمعرفة أين يكمن الخير أو النجاح الذي قد يصاحب الفعل الذي ينوي الشخص القيام به. وقد يقرأ الشخص بعض الآيات القرآنية أو التعاويذ ثم ينام وبعد أن يصحو يقرر. وفي أغلب الأحيان قد يأتيه في النوم هاتف أو حلم، وحسب تقييمه للموقف يكون اتخاذ القرار. وقد توطدت علاقة النميري مع مشايخ معينين صار يعرفهم جميع السودانيين، من بينهم: الشيخ الشريف الخاتم في كركوج، والشيخ محمد أحمد عمر رجل الكريدة (ريفي الدويم)، والصابوني (شيخ سنجة). واهتم النميري بتعمير مناطق المشايخ، حيث قام بإنشاء معصرة الحوار ـ أي التلميذ ويعني نفسه ـ في زريبة الشيخ عبد الرحيم البرعي، بالإضافة إلى تشييده عدداً مقدراً من المدارس والمراكز الصحية والأسواق والمجالس الإدارية في مناطق هي مواقع لمشايخ الطرق الصوفية. وقد شملت ظاهرة الانتماء إلى الطرق الصوفية عدداً من أقرب مساعدي النميري ومستشاريه، وعلى رأسهم النائب الأول للرئيس ومدير جهاز الأمن القومي اللواء عمر محمد الطيب.

دخل السودان بعد إعلان تطبيق الشريعة الإسلامية فترة فريدة وغريبة في تاريخه السياسي، إذ لم يعد يحكمه رئيس جمهورية أو ملك، بل الرئيس/الإمام. وبالتالي كان لا بد أن تتغير عملية صنع القرار واتخاذه، إذ لم يعد للمؤسسية أي دور في هذه المرحلة، ولكن مع ذلك تمسك النميري بالمؤسسات القديمة مع

تغيير وظائفها وأدوارها، حيث أصبحت شكلية وخاوية تماماً. فقد أجرى العديد من التعديلات الدستورية، من أهمها تعديل المادة (٨٠) الخاصة بتحديد سلطات الرئيس وواجباته بعد أن تحول ـ حسب التعديل ـ إلى: «قائد المؤمنين وراعي الأمة السودانية ورأس الدولة وإمامها». وفي هذا الإطار، أضيفت إلى المادة (٨١) التي تقول إن مهام رئيس الجمهورية هي: «صون الدستور واستقلال الوطن، وسلامة أراضيه، وحماية كيان الدولة، وكفالة حسن سير المؤسسات»، مهام جديدة ذات طابع ديني مثل: «إقامة الدين وبسط الشورى والعدل، وحماية القيم الدينية والروحية والسياسية». ولأن الإمام لا تُحدد فترة زمنية لحكمه، فقد عُدلت المادة (٨٤) التي حددت فترة رئاسة الجمهورية بست سنوات لتجعله رئيساً مدى الحياة. وتمشياً مع هذا المنطق، عُدلت المادة (١١٣) التي تنظّم الوضع الذي يخلو فيه منصب رئيس الجمهورية، لتبيح للرئيس أن يعهد لمن يخلفه بالحكم في خطاب يفتح أمام مجلس الشورى وعلى الجميع مبايعته. ويعلق خالد منصور على ذلك بقوله إن هذا معناه «أن يحكم الإمام السودان من قبره».

واجهت هذه التعديلات معارضة قوية، أهمها من طرف الجنوبيين الذين اعتبروها تقويضاً لاتفاقية أديس أبابا. كما أن التعديلات سبّبت ضرراً لأصحاب المصالح المرتبطين بنظام أيار/مايو لأن صلاحياتهم تقلّصت. فعلى سبيل المثال، كان الاتجاه لدى النميري هو تذويب مجلس الشعب في مؤسسة أكبر هي مجلس الشورى الذي يشمل مجلس الوزراء أيضاً. صحيح أنه نتيجة للضغوط المتعددة التي تعرّض لها النميري أدخل بعض التعديلات الجديدة وتراجع عن بعضها، لكن الإمام الجديد حقق أهدافه المتمثلة في صلاحيات واسعة وحصانات قوية. فقد ظهرت مؤسسة شمولية فعّالة في تثبيت حكم الفرد، وهي البيعة. وصاحب هذا التغيير تعطيل المؤسسات، ولم يعد النميري يحتاج إلى مستشارين، فاكتفى باللقاءات الجماهيرية المباشرة التي أعطته الحرية في اتخاذ القرارات والاكتفاء بالصيحات والهتافات كدليل على التأييد.

في إطار ما سبق، ثار سؤال حول كيفية تحول سلطة أيار/مايو ١٩٦٩ من شعبويتها وشعاراتها التقدمية ووعودها بالثورة والتغيير (خاصة وقد ضمت كل القوى الحديثة) إلى سلطة فردية غاشمة وفاسدة؟ يحمل البعض النخبة، أو الإنتلجنسيا السودانية، مسؤولية إفساد النميري بعد أن أغراها بالسلطة والثروة، ثم استطاع أن يضعف مبدئيتها، وأن يلوث نقاءها الثوري والوطني. وفي هذا الاتهام قدر من الصحة، فقد كانت هذه النخبة هي الفئة الاجتماعية الحاملة

الوعي والقادرة على الحركة. أما الجماهير، وبالذات الفئات الاجتماعية الكادحة والفقيرة، فلم يرتفع وعيها السياسي، ولم تتحسن ظروفها المعيشية، ولم تمح أميتها، ولم تشارك في عمل ثقافي جامع وراقٍ، وظلت عملياً منعزلة عن ممارسة العمل السياسي والمشاركة.

رابعاً: صنع القرار في ظل نظام الإنقاذ الرئاسي (١٩٨٩ ـ)

١ ـ الإطار الدستوري ـ القانوني لصنع القرار

حاول الانقلابيون الإسلاميون الذين نفذوا انقلاب الإنقاذ ـ كما أسموه ـ في ٣٠ حزيران/يونيو ١٩٨٩ البحث عن نظام سياسي متميّز خاص بهم. وكانوا هم الذين بشروا بنظام إسلامي فريد باعتباره هو الحل، ولكن لم يقدموا برنامجاً محدداً، وظلّ الأمر محصوراً في المستوى النظري والتبشيري. وكان الانقلاب قد بادر إلى حل كل الأحزاب السياسية والنقابات ومنظمات المجتمع المدني، إذ صار من الطبيعي أن يتجه إلى ديمقراطية أو شورى بلا أحزاب خشية الاختلاف والفرقة والفتنة، على الأقل ظاهرياً. ووضح الشيخ حسن الترابي هذه الفكرة لاحقاً، بقوله: «إن التحزّب والتشيع الذي يؤدي إلى التفرقة والشتات ضد عقيدة الأمة على المستوى القطري والقاري، ويقود إلى الحروب والنزاعات التي تضعف الجنس البشري موارد وبشراً (. . .)؛ إن التحزّب الذي يكون هدفه الوصول إلى السلطة وتهميش دور الآخرين، يقود في النهاية إلى الصراعات التي تصل في بعض الأحيان إلى الحروب بين أبناء البلد الواحد». ونتيجة لهذا الموقف من الحزبية، كان من الطبيعي أن يتبنّى الإنقاذيون نظام المؤتمرات الشعبية على النمط الليبي الذي رفع شعار «من تحزب خان». لكن هذه المؤتمرات لم تكن ذات سلطات تشريعية أو تنفيذية أو رقابية، كما أنها لم تكن تساهم حقيقة في عملية صنع القرار من القاعدة إلى القمة ـ كما يدّعي منظّروها ـ بل كانت ذات طبيعة شبه أمنية وتنتشر في كل أنحاء القطر.

تحدث السودانيون في الفترة الأولى للانقلاب عن مجلس أربعيني سرّي من قيادات الحركة الإسلامية يقوم بمهمة اتخاذ القرارات والمتابعة. وبعد فترة من التجريب، توصل الإسلامويون إلى المؤتمر الوطني كشكل سياسي مناسب للحركة الإسلامية في الحكم. وكان ذلك في شباط/فبراير ١٩٩٨ بعد تجارب وتعديلات، وانتخب الشيخ حسن الترابي أميناً عاماً، والفريق عمر حسن البشير رئيساً للمؤتمر.

وقد عكست هذه الوضعية ثنائية في اتخاذ القرار، عبّر عنها الترابي ومجموعته التي انشقت، حين حاولوا التقليل من دور البشير، مما يوحي بأن الترابي كان يدير كل الأمور في الخفاء. وأعلن أن الانقلاب من صنعه، ولكن للتأمين تم الاتفاق على أن يذهب هو إلى السجن، ويذهب البشير إلى القصر حتى ينجلي الأمر.

ولقد كانت الخطوة الأولى لانقلاب الإنقاذ في اتجاه المؤسسية والمشاركة الموجهتين، هي صدور المرسوم الدستوري الخامس الذي قضى بتشكيل المجلس الوطني الانتقالي بالتعيين في عام ١٩٩١. وفي عام ١٩٩٥ جاء المجلس الوطني بالانتخاب بلا تعدد حزبي، وقام بمهمة وضع دستور ١٩٩٨ وإجازته. ولقد حاول الدستور الجديد تأسيس تعددية مقيدة، كما ظهر في المصطلح الذي صكه الترابي «التوالي السياسي»، مما يعني تسجيل الأحزاب شريطة أن تكون على توافق مع الخط السياسي العام للسلطة الحاكمة، وقد تم تعديل هذا القانون عام ٢٠٠١ ليصبح «قانون التنظيمات والأحزاب السياسية». ومع الانفتاح على القوى السياسية المعارضة استردّت أحزاب ما قبل الانقلاب حقها في الوجود متخطية شرط التسجيل، وسمحت لها الحكومة بالعمل، لكن كان عليها لخوض الانتخابات تسجيل نفسها، وجميعها إجراءات كانت تهدف إلى قيام تنظيم سياسي شامل ومركزي. وكما أسلفنا، فقد انفجر الخلاف بين جناح الترابي وجناح البشير، ورغم أن قرارات الرابع من رمضان (كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩) هدفت إلى إزالة الازدواجية في القيادة ومركز صنع القرار، إلا أن التشرذم والشللية ظلا من سمات الواقع السياسي. فوفق أحد المصادر «نلاحظ أن الصيغ الشمولية الاجتماعية والسياسية، من قبلية وعشائرية وطائفية (حزبية ـ طائفية، وحزبية ـ عقائدية)، ما زالت ترمي بظلالها على التعامل بين القواعد والقيادات، وبين القيادات نفسها ووسط كل الأحزاب والتنظيمات السياسية. ولهذا رأينا هذا المناخ المليء بالتشويش والتشكيك، كما رأينا هذه الحساسية في التعامل بين المؤسسات والقيادات... الأمر الذي أدى إلى صراعات ضارية على مستوى قمة السلطة بين الجهاز التنفيذي من جهة، والتنظيم السياسي والجهاز التشريعي من جهة أخرى». ورغم أن هذا الوصف قُصد به مرحلة ما قبل المفاصلة بين الترابي والبشير، إلا أن الوضع كرر نفسه في حكومة الوحدة الوطنية التي أعقبت توقيع اتفاقية السلام عام ٢٠٠٥ وحملت شراكة بين حزب المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان.

أكد دستور ١٩٩٨ النظام الرئاسي القائم على أساس الحكم الاتحادي (الفدرالي) واختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب المباشر. ونظمت المادة (٤٣) من

الدستور سلطات رئيس الجمهورية بوصفه مناط الحكم والسيادة العليا للبلاد. فكفلت له حق تعيين شاغلي المناصب الدستورية، ورئاسة مجلس الوزراء، وحق اقتراح مشروعات التعديلات الدستورية والتشريعات القانونية والتوقيع عليها. كما منحت المادة (٩٠/ ١) رئيس الجمهورية الحق في إصدار المراسيم المؤقتة في حالة غياب المجلس الوطني، «ولأمر عاجل أن يصدر وبناءً على قرار مجلس الوزراء، أو حسبما يقرر هو، مرسوماً مؤقتاً تكون له قوة القانون النافذ، على أن يعرض المرسوم المؤقت على المجلس فور انعقاده، فإذا أجازه المجلس أو انقضت عليه الدورة دون إجازة المجلس بأحكامه ذاتها يصبح قانوناً ملزماً، أما إذا رفضه المجلس يبطل مفعوله دون أثر رجعي»، علماً بأنه يشترط في المراسيم ألا تمسّ أياً من: مسائل الحريات والحرمات والحقوق الدستورية، والعلاقات الاتحادية الولائية، وأحكام الانتخابات العامة. ورغم هذا القيد، فلقد أصدر رئيس الجمهورية مرسوماً مؤقتاً خاصاً بقانون الحكم المحلي لعام ٢٠٠٣، ثم كيف يمكن تحديد أن أمراً ما يعدّ عاجلاً، وما هي حدود الالتزام بمبدأ فصل السلطات (التنفيذية والتشريعية بالذات)، في ضوء حالات مارس فيها الرئيس وظيفة التشريع خلافاً للدستور، مما يعني خروج تجربة الإنقاذ عن مبادئ النظام الرئاسي؟

من جهة أخرى، حدد الدستور في الفصل الثاني اختصاصات مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية اتحادية عليا، ونص على أن الوزير مسؤول عن أعمال وزارته أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والمجلس الوطني. وهذا الوضع ليس سائداً في النظم الرئاسية، حيث يكون الوزراء مسؤولين أمام الرئيس فقط. ولقد أوضح الترابي في وقت لاحق ـ أي بعد المفاصلة مع البشير ـ دور مجلس الوزراء على الصعيد الرسمي للسلطة بقوله: «انحصر دوره في دائرة اتخاذ القرارات البسيطة ذات الطابع الإداري، وليس السياسي، من قبيل المتعلقة ببعض الوزارات، أما القضايا الكبرى والخطيرة فإن الذي يتولى اتخاذ القرار بشأنها هو المكتب التنفيذي (كان برئاسة الترابي)».

وفي الإطار نفسه، قدم أحد مستشاري رئيس الجمهورية ما يشبه عملية النقد الذاتي لمرحلة بدايات الانقلاب؛ فقد كانت ذات طابع استثنائي، وكانت التحديات متتالية ـ كما قال ـ مما جعل العمل يتم بطريقة استثنائية طوال الوقت، ولا يعطي للمؤسسية فرصتها الكافية. لكن بعد استمرار التجربة تأسس العمل المنهجي في صناعة القرار، وظهر حتى في تنفيذ السياسات. والآن لدينا رئاسة جمهورية، ورئيس، ودستور ينظم العلاقات الدستورية، وبرلمان فاعل، وحزب

منظم تنظيماً جيداً، و«كل الذي يلزمنا الآن هو أن نطور العمل في هذه الآليات الدستورية بالشكل الذي يجعل اتخاذ القرار عملية منهجية، ولا يكون عشوائياً أو انفعالياً وقتياً، وتكون صلاحية الأجهزة نفسها واضحة ومحددة، ويكون توصيفها واضحاً وملتزماً به». وأضاف أن وقوع المفاصلة أزال الازدواجية في قمة السلطة. لكن هذه الخطوة لم تمتد إلى كافة المستويات الأخرى، إذ ظل التنسيق مفقوداً بين الكثير من المؤسسات على نحو أدى إلى تضاربها، «لأن (مفاصلة) الرابع من رمضان حسمت ثنائية القمة، ولكن ينبغي تنزيل هذه المبادرة إلى كافة المستويات».

كان قرار حلّ المجلس الوطني في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، وهو القرار الذي حسم الصراع بين الترابي والبشير، نموذجاً لطريقة صنع القرار خلال تلك الفترة، وحتى توقيع اتفاقية السلام في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٥. فقد اعتمد البشير ومجموعته على المباغتة ومفاجأة الخصم قبل أن يستعدّ، وهذا يعني أن القرار لم يخضع لمناقشات أو مداولات أو تحليل المعلومات ودراسة الاحتمالات المختلفة، فقد كان المطلوب أن يكون القرار وظيفياً ـ إن صح التعبير ـ أي أن يوصل إلى نتيجة عملية ناجعة في حسم الصراع فوراً، وفي ما بعد يجري البحث عن النتائج الأخرى للقرار. وقد علق أحد الكتاب على ذلك بقوله: «فالسياق الصراعي جعل القرار عبارة عن رد فعل على فعل، الأمر الذي قاد إلى نوع من الغموض في ما يتعلق بهيكل صنع واتخاذ القرار، لتبقى أسئلة من قبيل من الذي اتخذ القرار، هل هو الرئيس وحده؟ أم شاركه في ذلك نوابه؟ وما حجم التشاور الذي تم؟».

وفي ما يخص العامل الخارجي، فقد ظل يلعب دوراً حاسماً في التأثير في القرار السوداني، مع العلم أن العامل الخارجي يُقصد به بالذات دولتا الجوار العربيتان، أي مصر وليبيا، اللتان تعتبران السودان مجالاً حيوياً يهدد أي خلل فيه أمنهما الداخلي. وقد كانت تجربة انقلاب تموز/ يوليو ١٩٧١ الذي قاده الشيوعيون دليلاً قوياً على هذا التصور، إذ كان التدخل مباشراً ومعلناً، وقد تحدث الرئيس المصري ـ آنذاك ـ أنور السادات عن ذلك بقوله إن الاتحاد الثلاثي ولد بأسنانه! وعقب صدور قرار حل المجلس الوطني، أذاعت الدولتان ـ مصر وليبيا ـ بياناً مشتركاً ـ عقب محادثات رئيسي الدولتين ـ حسني مبارك والعقيد القذافي يوم ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، جاء فيه: «إن الدولتين تقدمان الدعم الكامل للتطورات السياسية التي يشهدها السودان». وكان الناطق الرسمي باسم وزارة الخارجية الأمريكية قد صرح في اليوم نفسه بأن الإدارة الأمريكية تتجاوب وتتفهم وتتعامل مع التقييم المصري لما يحدث في السودان.

وقد صرح أحد البرلمانيين المميزين عثمان عبد القادر عبد اللطيف، معلقاً على مذكرة العشرة التي عارضت الترابي: «إن المذكرة جاءت نتيجة لضغوط خارجية، وإن الموقعين عليها لديهم التزام دولي لإزاحة الترابي، وإنهم يمتلكون الوثائق الدالة على ذلك»، والواقع أن مثل هذه الشهادات كانت كثيرة، مع صعوبة الإثبات.

٢ ـ اتفاقيات السلام

شهد عام ٢٠٠٤ تحولات سياسية كبيرة وحاسمة في مجرى الأزمة السودانية المزمنة والمستعصية، أدت إلى تغييرات أساسية في النظام القائم، وتركيبة الحكم، وعلاقة المركز بالأقاليم، وعلاقات البلاد الإقليمية والدولية. فبعد مفاوضات ممتدة لأكثر من عامين، من تموز/ يوليو٢٠٠٢ وحتى كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤، اكتملت اتفاقيات السلام، وبدأت ترتيبات تنفيذها خلال الفترة الانتقالية، انطلاقاً من اتفاق وقف إطلاق النار الشامل والنهائي. وقد أفضى مثل هذا التطور إلى حراك سياسي واسع وسط النخبة الحاكمة وحلفائها، والحركة الشعبية، وقوى التجمّع الوطني الديمقراطي، وحزب الأمة، وقوى المعارضة الأخرى الشمالية والجنوبية علي السواء. وتركّز هذا الحراك بشكل رئيسي في الصراع على السلطة، ومحاولة احتلال موقع مؤثر في الوضعية السياسية الجديدة، وهو ما برز بشكل واضح في تطورين مهمين شهدهما النصف الأول من عام ٢٠٠٥ وظلا يسيطران على المسرح السياسي.

تمثّل **التطور الأول** في انفجار أزمة دارفور بشكل واسع أدى إلى حدوث كارثة إنسانية وانفلات أمني في المنطقة، مع اهتمام دولي كبير بالمشكلة وصل إلى ذروته بتدخل الاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن الدولي الذي أصدر قرارات تدعو الحكومة إلي إيقاف نشاط المليشيات التابعة لها، خاصة مليشيات الجنجويد، وتسهيل عمليات الإغاثة للمتضرّرين والنازحين من سكان الإقليم. وبذلك تحوّلت أزمة دارفور من مشكلة محلية إلى مشكلة إقليمية (أفريقية) ودولية تشكّل بنداً ثابتاً في جدول أعمال الاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن الدولي منذ تموز/ يوليو ٢٠٠٤. وفي الداخل حرّكت الأزمة اهتمام كافة القوى السياسية والاجتماعية بحكم تأثيرها الحاسم في مجرى الصراع السياسي الجاري، وفي العلاقات مع الخارج. وانعكس ذلك في حينه في تراجع الاهتمام المحلي والخارجي بعملية السلام الجارية في نيفاشا بكينيا، بل أدى إلى التعثر المؤقت في المفاوضات بين الحكومة والحركة الشعبية، رغم اكتمال توقيع الاتفاقيات الست الأساسية

(مشاكوس ٧/ ٢٠٠٢، الترتيبات الأمنية والعسكرية ١٠/ ٢٠٠٣، قسمة الثروة ١/ ٢٠٠٤، قسمة السلطة وحسم النزاع في جنوب كردفان/ جبال النوبة، والنيل الأزرق، ومنطقة أبيي ٥/ ٢٠٠٤).

وتمثّل **التطور الثاني** في الانتقادات الواسعة التي وجهها التجمّع الوطني وحزب الأمة وقوى المعارضة المختلفة الأخرى إلى الاتفاقيات الست الموقّعة بين الطرفين. كما تمثل التطور في دعوة هذه القوى إلى معالجة اختلالات هذه الاتفاقيات وتناقضاتها وسلبياتها عن طريق تحويلها من اتفاقيات ثنائية إلى اتفاق قومي، أي شامل، ومن اتفاقيات جزئية تحصر نفسها في مشكلة الجنوب إلى اتفاق شامل يعالج كل جوانب الأزمة السودانية (السلام، الديمقراطية، الوحدة الوطنية، التنمية الشاملة والمتوازنة) من خلال مؤتمر وطني دستوري يقوم بمناقشة هذه الاتفاقيات ومراجعتها، وتشارك فيه كل القوى السياسية والاجتماعية الفاعلة في الشمال والجنوب، وذلك أن انفجار أزمة دارفور كان في بعض جوانبه ردّ فعل عنيفاً على اختلالات اتفاقيات نيفاشا وتجاهلها الأقاليم المهمّشة والمستبعدة.

وفي هذا الإطار، جاءت مفاوضات الحكومة مع الحركات الدارفورية المسلحة في أبوجا (نيجيريا) تحت رعاية الاتحاد الأفريقي، وباهتمام مباشر من مجلس الأمن الدولي والقوى الكبرى، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي، ومن بعد تعدّدت جولات التفاوض ومنابره وعواصمه دون أن تسفر عن أي شيء. وزاد في تعقيد أزمة دارفور عاملان: انقسام حركات المعارضة الدارفورية على نفسها من جهة، وصدور مذكّرة المدّعي العام إلى المحكمة الجنائية الدولية أوكامبو لاعتقال الرئيس البشير بتهمة ممارسة الإبادة الجماعية في دارفور، هذا عدا عن التعارض بين مصالح دول الجوار السوداني. ومؤدى هذا أن اتفاقيات نيفاشا لم تؤد، بحكم ثنائيتها وجزئيتها، إلى معالجة الأزمة السودانية بقدر ما زادتها تعقيداً وأدت إلى تدويلها. وحتى على مستوى الجنوب نفسه، فإن انفراد قبيلة الدينكا بإبرام تلك الاتفاقيات جدّد مشاعر الغبن والتهميش الجاهزة للإثارة في نفوس أبناء القبائل الأخرى.

٣ ـ التفاعلات السياسية الناجمة عن اتفاقيات السلام

واجهت الحكومة وحزبها الحاكم مشكلة ترتيب أوضاعهما وعلاقاتهما لمواجهة المتغيّرات الأساسية التي فرضتها عملية السلام وتداعياتها على المسرح السياسي، وبشكل خاص كان عليهما التوصّل إلى كيفية استمرار سيطرتهما على

مقدّرات البلاد، وبالذات من الزاويتين الأمنية والاقتصادية، والحفاظ على وحدتهما وتماسكهما، بالإضافة إلي استقرار تحالفاتهما الداخلية. فمع التوقيع على اتفاقيات السلام، بدأ تعرُض وحدة النخبة الحاكمة وحزبها لتهديدات متعددة ومتواصلة. وفي هذا الإطار، ظهرت إلى السطح حركة «منبر السلام العادل» بقيادة المهندس الطيب مصطفى، الوزير والقيادي في الحزب الحاكم، مع مجموعة من المسؤولين الحكوميين والقياديين السياسيين. وتركّزت وجهة نظر هذه المجموعة على أن الاتفاقيات المذكورة تتضمن تنازلات كبيرة وأساسية لمصلحة الجنوب، وعلى حساب برنامج الحكومة ومشروعها الحضاري والتوجّه الإسلامي للدولة وسياساتها، وأنها تفرض على الشمال تحمّل أعباء السلام وتنمية الجنوب وإعماره، فيما هو متجه عملياً نحو الانفصال في نهاية الفترة الانتقالية. ولذلك رأت المجموعة ضرورة فصل الشمال عن الجنوب فوراً عوضاً عن الانتظار ست سنوات تكلف الحكومة والشمال موارد كبيرة. واللافت للنظر أن عناصر هذه المجموعة ظلت تعمل في مواقعها التنفيذية والسياسية، وهو ما فسّره البعض بأنه جزء من تكتيك متفق عليه في إطار ما يسمّى توزيع الأدوار. بينما اعتبره البعض الآخر معبراً عن خلافات واسعة في أوساط الحكومة وحزبها الحاكم، ترتبط بأساسيات مشروعها الحضاري، واحتمالات إضعاف سيطرتها على الدولة.

أما غازي صلاح الدين، مستشار رئيس الجمهورية للسلام، الذي ظل يقود الوفد الحكومي إلى المفاوضات حتى نهاية عام ٢٠٠٣ (ثم خلفه علي عثمان محمد طه، نائب رئيس الجمهورية الذي يمثل مركزاً رئيساً وسط النخبة الحاكمة)، فقد انتقد التسرّع في تحويل قيادة المفاوضات إلى النائب الأول، وتقديم تنازلات أساسية في اتفاقيات الترتيبات الأمنية والعسكرية (١٠/ ٢٠٠٣)، وقسمة الثروة (١/ ٢٠٠٥)، وعدم استيعاب القوى السياسية الأخرى في عملية السلام، والتراجع عن إعطاء الأولوية إلى الوحدة الوطنية خلال الفترة الانتقالية، بل واتخاذ خطوات عملية لفصل الجنوب. ويكتسب موقف غازي صلاح الدين أهميته من موقعه القيادي في الحزب الحاكم والحركة الإسلامية، وفي السلطة التنفيذية منذ اللحظات الأولى لانقلاب حزيران/ يونيو ١٩٨٩ حتى نهاية عام ٢٠٠٣. كما كانت هناك انتقادات من طرف قيادات معروفة في حزب الجبهة الإسلامية القومية، مثل الطيب زين العابدين وحسن مكي والأفندي، وكان بعضها قد شارك في سلطة الإنقاذ في فترات سابقة، فيما ظلّ البعض الآخر بعيداً عنها بدرجة أو أخرى. وهذه الانتقادات وغيرها تشير إلى فشل المشروع السياسي

للنخبة الحاكمة بعد تجربة الانفراد بالحكم طيلة عشرين عاماً. وفي تنويع على الرأي السابق، أشار قطبي المهدي إلى فشل المشروع السياسي لنظام الإنقاذ، ووصوله إلى طريق مسدود، مّما يستدعي وجوب التغيير في اتجاه الديمقراطية والتعددية السياسية، وإن أوصى باستمرار النخبة الحاكمة في السلطة لقيادة عملية التغيير المطلوبة، بهدف تجنب حدوث حالة من الفوضى والانفلات الأمني تقود إلى حروب أهلية وتفتيت وحدة البلاد. لكن اختلاف آليات التعامل مع الواقع المأزوم ما بين رأي وآخر لا ينفي وجود اتفاق على تشخيص سوءات هذا الواقع. فثمة أزمة وطنية وانتشار الحركات القبلية والجهوية والتيارات الدينية السلفية والمليشيات للحركات المسلحة في الجنوب والغرب والشرق، هذا عدا عن الانقسام الكبير داخل حزب الجبهة الإسلامية القومية في عام ١٩٩٩ ـ ٢٠٠٠ ما بين المجموعة الحاكمة (المؤتمر الوطني) من جهة، وقياداتها التاريخية ممثلة في حسن الترابي ومجموعته (المؤتمر الشعبي) من جهة أخرى، وهو انقسام واسع وعميق أدى إلى إضعاف المجموعة الحاكمة وأفقدها مشروعيتها الفكرية والسياسية، وحوّلها إلى شلة سلطوية لا هدف لها سوى البقاء في الحكم.

وقد حدت تلك الأزمة بأبعادها المختلفة بالحزب الحاكم وحكومته لإعادة ترتيب أوضاعهما وتحقيق التماسك الداخلي؛ ففي نيسان/ أبريل ٢٠٠٤ عقدت النخبة الحاكمة المؤتمر السادس لما يسمّى الحركة الإسلامية، وهي تنظيم أنشأته بعد انقسام وخلاف مع الترابي تحت اسم «الكيان الخاص»، بهدف تجميع الإسلاميين (من داخل الجبهة الإسلامية القومية)، وتوحيد صفوفهم ورؤيتهم في إطار المؤتمر الوطني الذي يضم مجموعات أخرى من الشماليين والجنوبيين والمسلمين وغير المسلمين. وكانت القضية المطلوب توحيد الرؤى إزاءها هي في الأساس اتفاقيات السلام، حيث خاطب الرئيس المؤتمر الوطني بقوله: «ينعقد مؤتمركم هذا وبلادنا تعبر أخطر مراحل تطورها. . . وشاءت الأقدار أن يكون لنا إسهام وافر في هذا التغيير. . . واليوم نحصد ثمرة غرس الشهداء سلاماً عزيزاً مستداماً دون أن نفرّط في عقيدتنا أو نحنث بقيمنا أو نضيع عهودنا. . .»، وكأنه بذلك كان يردّ على حيثيات المعترضين على التنازلات المتضمّنة في الاتفاقيات، واستطرد متحدثاً عن ضرورة تحول الحركة الإسلامية إلى حركة اجتماعية عريضة تستهدف نشر قيم الدين وثقافته، ودعم البناء الأخلاقي للمجتمع، وتوحيد الصف الإسلامي والوطني.

لكن مداولات المؤتمر عكست استقطابات حادة تجسّدت في التنافس حول منصب الأمين العام للحركة بين علي عثمان طه، وغازي صلاح الدين، وفوز

الأول بنسبة محدودة من مجموع أصوات أعضاء المؤتمر، بينما غاب عدد كبير من الأعضاء عن جلسة التصويت. وكان فوز طه يعني ربط الحركة بالمجموعة المسيطرة فعلياً على السلطة تحت قيادة النائب الأول، وهذه الخطوة ارتبطت بحملة سياسية وأمنية عنيفة على حزب المؤتمر الشعبي بقيادة الترابي، واتهامه بالتدبير لمحاولة تخريبية لزرع الفتنة، وتمزيق وحدة البلاد، وإدخالها في فوضى عارمة، وفي وقت لاحق اتُّهم بمحاولة انقلابية. وشملت الحملة اعتقال أعداد كبيرة من قادة المؤتمر الشعبي، وتقديمهم إلى المحاكمة، بهدف تصفية التنظيم سياسياً وتنظيمياً، وفرض المؤتمر الوطني (أو نواة الحركة الإسلامية في داخله) نفسه، باعتباره الحزب الغالب والمعبّر عن الشعارات الإسلامية دون منافس.

ومنذ عام ٢٠٠٠، حكم التوتر علاقة شريكي الحكم السابقين عمر البشير وحسن الترابي. وبخلاف انعكاسات اتفاقيات السلام على الوضع داخل الحزب الحاكم، كانت تحالفات النخبة الحاكمة مع القوى والعناصر الأخرى في المؤتمر الوطني والجهازين التشريعي والتنفيذي، وخاصة المجموعات الشمالية المؤثرة (مجموعة حزب الأمة للإصلاح والتجديد بقيادة مبارك الفاضل، ومجموعة الاتحادي الديمقراطي بقيادة الشريف زين العابدين الهندي)، والمجموعات الجنوبية داخل المؤتمر وخارجه (جبهة الإنقاذ الديمقراطية)، على المحكّ. فالمجموعات المذكورة لها تطلعاتها في السلطة والثروة، ولها أيضاً حساباتها في ظروف كانت تشهد فيها الدولة تغييرات أساسية في نظامها السياسي وتركيبتها الحاكمة. ومن هنا عمدت الحكومة إلى التحرك على مسارين:

المسار الأول دفع السياسيين الجنوبيين غير المرتبطين بالحركة الشعبية من أجل توحيد صفوفهم والمطالبة بحقوقهم في حكم الجنوب، جنباً إلى جنب مع تلك الحركة، وبدا ذلك واضحاً في تحركات بونا ملوال، وزير الثقافة والإعلام السابق في عهد النميري، وجوزيف لاقو زعيم حركة الأنيانيا الأولى ونائب الرئيس النميري في آخر عهده. ويذكر في هذا الخصوص أن التحرك على هذا المسار اكتسب وجاهة أكبر عندما ساورت الحكومة الشكوك في دعم الحركة الشعبية متمرّدي دارفور، على رغم نفي الحركة وتأكيدها أن أزمة دارفور هي نتاج السياسات الحكومية غير الحكيمة تجاه المناطق المهمّشة. وفي الوقت الذي عملت فيه الحكومة على شق الصف الجنوبي، سارعت إلى كسب البيئة الإقليمية العربية بتحسين علاقاتها مع مصر من خلال برنامج للتكامل السياسي والاقتصادي شمل حرية تحرك المواطنين والتجارة ورأس المال بين البلدين، وكذلك من خلال اتفاق

الحريات الأربع. كما نشّطت الحكومة السودانية علاقاتها مع جامعة الدول العربية والدول العربية الأخرى، كسباً لتأييدها عملية السلام في الجنوب، ومن أجل تدعيم الموقف الشمالي في المرحلة الانتقالية وما بعدها.

أما **المسار الثاني**، فتمثل في تدعيم الحكومة تحالفها مع المجموعات الأخرى، إلا أن الخلافات سرعان ما انفجرت مع مبارك الفاضل حول أزمة دارفور ومسيرة السلام الجارية، وأدت علاقاته مع الولايات المتحدة إلى إقالته من منصبه كمساعد لرئيس الجمهورية، وتطورت الخلافات في النهاية إلى انسحاب مبارك الفاضل وحزبه من الشراكة مع المؤتمر الوطني لينحسر بذلك الطرفان معاً. فعلى الرغم من انقسام حزب الأمة للإصلاح والتجديد الذي تزعّمه مبارك وبقاء بعض قياداته في مناصبهم التنفيذية والتشريعية، فإن ذلك لم يقلل من خسارة النخبة الحاكمة لحليف قوي وفاعل في الساحة السياسية. كذلك عملت الحكومة على تنشيط حوارها مع حزب الأمة القومي، والدخول في مفاوضات مباشرة مع التجمّع الوطني في القاهرة. وفي حديث ذي صلة بالموقف الجديد، أكد رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني: «إن السلام القادم يطرح علينا مسؤوليات وتحديات وطنية عظيمة بما سيفرزه من تحولات ومستجدات كبيرة. . . في هذا الإطار تواصلت مساعي الحوار مع كافة القوى السياسية سعياً إلى الإجماع الوطني. . . وأسفرت هذه الحوارات عن اتفاق جدة الإطاري الذي نأمل أن يعود به الطرف الآخر إلى مساره الصحيح. . .».

وبالفعل، بدأت المفاوضات مع التجمّع الوطني في القاهرة في نهاية آب/ أغسطس ٢٠٠٥. وشملت أجندة التفاوض كافة جوانب الأزمة السودانية. وفي نهاية تشرين الأول/أكتوبر بدأت بالفعل الجولة الأولى، ولكنها لم تصل إلى نتائج محددة. أما الحوار مع حزب الأمة القومي، فقد شمل العمل المشترك لمعالجة أزمة دارفور ودعم مسيرة السلام، لكنه لم يتواصل نتيجة لتصاعد الأزمة الدارفورية ومناورات الحكومة حول سبل معالجتها، وأيضاً بسبب تفجر المشاكل بين الحزب الحاكم ومجموعة مبارك المهدي، وتسارع خطوات التفاوض مع التجمع الوطني، وكذلك مفاوضات نيفاشا.

وبدأ حزب الأمة وزعيمه الصادق المهدي في البحث عن موقف سياسي مستقل، بعيداً عن الحوار مع الحكومة؛ فقد بدا واضحاً أن الحكومة كانت تسعى إلى جذب حزبي الاتحادي الديمقراطي والأمة القومي من أجل دعم

التسوية، مستثمرة في ذلك علاقاتها التاريخية مع هذين الحزبين، وارتباطاتها المشتركة معهما في البرنامج السياسي العام والقاعدة الاجتماعية و«التوجه الإسلامي»، ولكن دون مشاركة حقيقية من الحزبين في عملية التسوية، أي أن المطلوب كان هو إدخال الاتحادي والأمة في نهاية المفاوضات مع الحركة، للضغط عليهما وإجبارهما على قبول شروط الحكومة حول المشاركة، فالحكومة كانت تحرص على الانفراد بعملية السلام والتسوية السياسية المرتبطة بها، وذلك حتى تتمكّن من هندستها بما يتلاءم مع مصالحها الأمنية والسياسية والاقتصادية وضمان استمرار سيطرتها على الشمال خلال الفترة الانتقالية القادمة. ولذلك كان إصرارها على ثنائية مفاوضاتها مع الحركة بهدف الوصول معها إلى صفقة سياسية تضمن لها تحقيق أهدافها، وهو المنهج نفسه الذي طبّق لاحقاً في مواجهة أزمة دارفور. ولهذا السبب، رفضت الحكومة وحزبها فكرة عقد مؤتمر وطني دستوري أو مؤتمر جامع تشارك فيه كل القوى السياسية لمناقشة ما توصلت إليه منابر التفاوض الثلاثة في نيفاشا وأبوجا والقاهرة، حيث أشار كُلّ من الأمين العام للمؤتمر الوطني إبراهيم أحمد عمر ومستشار رئيس الجمهورية قطبي المهدي إلى أن اتفاقيات نيفاشا حسمت كل القضايا، ويمكن تطبيقها لحلّ كل مشاكل البلاد.

ويمكن القول إن الحكومة استندت في سلوكها إلى اتفاقيات السلام (خاصة بروتوكول مشاكوس) ببعديها الإقليمي والدولي، وإلى معرفتها بضعف قوى المعارضة السياسية في عمومها، بما في ذلك حزبا الأمة والاتحادي، وأيضاً إلى سيطرتها الممتدة من عام ١٩٨٩ على هيكل الدولة بكامله، خاصة الأجهزة الأمنية، وهو وضع لن تغيّر فيه كثيراً الشراكة مع الحركة الشعبية في الفترة الانتقالية من وضعية السيطرة هذه. ومن جهة أخرى، تسيطر الحكومة على المفاصل الأساسية للاقتصاد السوداني، كما يقول صلاح بندر، أي على المصارف وقطاع النقل والاتصالات وقطاع النفط وتجارة المحاصيل والثروة الحيوانية. وفوق كل ذلك، فقد تمكّنت خلال السنوات الماضية من إحداث تنمية رأسمالية إسلاموية مرتبطة بها على حساب الرأسمالية المحلية القديمة. ومضت تعمل على تقوية مركزها وسيطرتها السياسية والاقتصادية من خلال القيام بإجراءات عديدة شملت تعديل قانون المحكمة الدستورية، وبيع بعض المنشآت والأراضي الحكومية، وإدخال تغييرات واسعة على مواقع أساسية في مختلف أجهزة الدولة وغيرها، وذلك لفرض واقع لا يمكن تغييره بسهولة في الفترة الانتقالية.

٤ ـ الإطار الدولي

تميز الإطار الدولي المصاحب لاتفاقيات السلام بعدة سمات، فقد تطورت بشكل إيجابي علاقات السودان مع مؤسسات التمويل الدولية بإسهام هذه الأخيرة في صياغة البرامج الاقتصادية للحكومة السودانية عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤، والإعداد لضمّ السودان إلى منظمة التجارة العالمية من خلال لجنة يقودها بدر الدين سليمان، وزير المالية السابق الذي عرف بتطبيقه سياسات صندوق النقد الدولي على نطاق واسع عام ١٩٧٨/ ١٩٧٩.

ويضاف إلى ذلك أن الحكومة تمكّنت، بعد أحداث أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ وإبعاد الترابي من السلطة، من تطوير علاقاتها إيجاباً مع الولايات المتحدة والدول الأوروبية التي لعبت دوراً مهماً في التوصل إلى اتفاقيات السلام عبر ممارسة الضغط على كل من الحكومة والحركة الشعبية. وقد أدت هذه التطورات إلى تدويل المشكلة السودانية بشكل عام، والحرب الأهلية في الجنوب بشكل خاص. ووصل هذا التدويل إلى ذروته في اجتماع مجلس الأمن الدولي في نيروبي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، وإجباره طرفي التفاوض على سرعة الوصول إلى اتفاق سلام شامل. وفي المقابل، تعهد المجتمع الدولي بتقديم المساعدات اللازمة لإعادة إعمار الجنوب والمناطق المتأثرة بالحرب والسودان بشكل عام.

ومع ذلك، ظلت العلاقات بين السودان وهذه الدول الغربية تشهد توترات من وقت إلى آخر بسبب عدم الثقة بالحكومة السودانية. ولهذا السبب أصدرت الحكومة الأمريكية «قانون سلام السودان» في عام ٢٠٠٢ لمعاقبة أي طرف يعمل على عرقلة مفاوضات السلام. ومع اقتراب نهاية المفاوضات، أصدرت قانوناً آخر أسمته «قانون سلام السودان الشامل» في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ ووقّعه الرئيس الأمريكي في الشهر التالي. في الوقت نفسه، طلبت الحكومة الأمريكية من طرفي التفاوض إلغاء بند العفو في نصوص اتفاقيات السلام، وضمنت موافقة الحركة على ذلك، ربما للسماح بمحاكمة بعض المسؤولين في نظام الإنقاذ بجرائم متعددة.

ومن جهة أخرى، سارت أزمة دارفور في طريق التدويل نفسه، لكن بصورة أسرع وأوسع من خلال قرارات ومتابعات الاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن الدولي، وذلك بسبب مناورات الحكومة وتعنّتها ورفضها الحلول الوطنية

وإصرارها علي استبعاد القوى السياسية. وهكذا، فإن مثل هذه التطورات تتضمن تكلفة ضخمة تتمثل في تنازل الدولة عن سيادتها الوطنية وإخضاعها لما يشبه الوصاية الدولية، إذ يذكر أن حجم قوات المراقبة الأمنية الإقليمية والدولية يتجاوز حجم قوات الاحتلال البريطاني التي سيطرت على السودان لأكثر من خمسين عاماً (١٨٩٨ ـ ١٩٥٦).

٥ ـ النظام السياسي في الفترة الانتقالية

أحدثت الاتفاقية تغييرات أساسية في بنية النظام السياسي القائم، وفي تركيبة الحكم، وعلاقات الجنوب والشمال، والمركز وحكومة الجنوب وحكومات الولايات. ويمثل ذلك تحولاً مهماً في اتجاه إعادة بناء الدولة السودانية فشل في تحقيقه مؤتمر المائدة المستديرة (١٩٦٥)، واتفاقية أديس أبابا (١٩٧٢)، وتجربة الحكم الذاتي الإقليمي في الجنوب (١٩٧٢ ـ ١٩٨٣). ولقد كان من المفترض إحداث هذا التحول عن طريق مؤتمر دستوري وطني في أيلول/سبتمبر ١٩٨٩، ولكن ذلك لم يحدث نتيجة لانقلاب ٣٠ حزيران/يونيو ١٩٨٩ الذي أجهض التجربة الديمقراطية الثالثة (١٩٨٥ ـ ١٩٨٩)، وقطع الطريق على عملية السلام الجارية في ذلك الوقت على أساس اتفاقية الميرغني/قرنق (١٩٨٨). وهكذا لم يتم التحول إلا بموجب اتفاقية السلام الشامل الموقّعة بين حكومة الإنقاذ والحركة الشعبية لتحرير السودان، لكن دون مشاركة القوى السياسية الشمالية والجنوبية الأخرى، على ما تقدم.

وبحكم ثنائيتها هذه وتركيزها على مشكلة الجنوب، تميّزت اتفاقية السلام بسلبيات واختلالات وتناقضات عديدة أشارت إليها قوى التجمّع الوطني وحزب الأمة في وقتها. وهي سلبيات وتناقضات فرضها التباين بين مواقف الطرفين المتفاوضين (الحكومة والحركة)، وضغوط القوى الدولية والإقليمية المرتبطة بمبادرة الإيغاد ومفاوضات مشاكوس/نيفاشا. فهي تنهي الحرب الأهلية في الجنوب، وتتجاهل الحروب الجارية في دارفور والشرق والتوترات المتواصلة مع القوى السياسية والاجتماعية الأساسية، وتركز على مشكلة الجنوب وعلاقته مع الشمال وتتجاهل مشاكل الأقاليم الشمالية والجوانب الأخرى للأزمة السودانية، وتمنح الوحدة الوطنية أولوية في الفترة الانتقالية، وتتجه عملياً إلى فصل الجنوب إبانها، وتؤكد المساواة في حقوق المواطنة وواجباتها، وتنشئ دولة موحدة بنظامين مختلفين (علماني في الجنوب وإسلاموي في الشمال). وتنعكس هذه السلبيات

والتناقضات بشكل واضح على النظام السياسي خلال الفترة الانتقالية، كما يتضح مما يلي:

- يقوم هذا النظام على أساس دولة واحدة بنظامين مختلفين في الجنوب والشمال، ويرتكز على نظام رئاسي تقوده مؤسسة رئاسية تتكوّن من رئيس الجمهورية (المؤتمر الوطني)، ونائب أول بصلاحيات واسعة (الحركة الشعبية)، ونائب ثان هو النائب الأول السابق والعنصر القوي في تركيبة النخبة الإسلاموية المسيطرة، وهو الذي قاد المفاوضات في مرحلتها الأخيرة (٢٠٠٣ ـ ٢٠٠٥).

- ويستند إلى دستور قومي شبه علماني في المركز يحدّد سلطات الحكومة المركزية، وحكومة الجنوب والولايات، والعلاقة بين هذه المستويات. ويشار إلى أن الاتفاقية تنصّ على أن الحكومة المركزية (الاتحادية) هي حكومة للشمال أيضاً، بعكس الجنوب الذي يدير شؤونه الداخلية من خلال حكومته الإقليمية بصلاحيات كاملة.

- هناك دستور علماني للإقليم الجنوبي يمنحه سلطات كاملة في إدارة شؤونه كإقليم موحد دون تدخل من المركز. وهي سلطات تقترب من السلطات الكونفدرالية، أو في القليل يمكن اعتبارها فدرالية واسعة الصلاحيات، وذلك بالإضافة إلى دساتير للولايات الجنوبية متسقة مع دستور الجنوب.

- هناك دساتير للولايات الشمالية متسقة مع الدستور القومي، وتماثل صلاحياتها صلاحيات الولايات الجنوبية، ولكنها تلتزم بمرجعية الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للتشريع. وهذا يعني تراجع «الشريعة الإسلامية» من المستوى الاتحادي إلى مستوى الولايات الشمالية فقط.

- إلى جانب ذلك، تتمتع ولايات جنوب كردفان والنيل الأزرق بحكم فدرالي موسّع، وتتبع لرئاسة الجمهورية (تكون ذات وضعية خاصة)، وكذلك منطقة أبيي التي يحدد مصيرها باستفتاء شعبي يقرر ارتباطها بالجنوب أو الشمال (ولاية جنوب كردفان).

- هناك إدارة العاصمة القومية التي تتمتع أيضاً بوضعية خاصة باعتبارها رمزاً للوحدة الوطنية، وتقوم إدارتها على أساس احترام حقوق الإنسان والتنوّع الإثني والثقافي والديني، وذلك من خلال إدارة مشتركة بين المؤتمر الوطني والحركة وترتيبات قانونية وإدارية محددة.

والواضح أن هذا النظام يتميز بأنه يقوم على أسس معقدة وهياكل متعددة ومتفاوتة الصلاحيات. ويبرز ذلك في إضعافه المركز وعدم اتساق الصلاحيات الممنوحة لمستوياته المختلفة. فالجنوب يتمتع بإقليم موحد وصلاحيات كونفدرالية كاملة وولايات تتبع حكومة الإقليم. وفي الجانب الآخر، يحرم الشمال من تكوين أقاليمه أو حتى اعتباره إقليماً موحّداً له مؤسسات تشريعية وتنفيذية بصلاحيات مماثلة لوضعية الجنوب، بل تتبع إدارته العامة الحكومة الاتحادية ويكرس تقسيمه إلى ١٤ ولاية دون أية مستويات إقليمية وسيطة. وبينما تتمتع ولايات جنوب كردفان والنيل الأزرق بسلطات فدرالية واسعة نسبياً، تمنح الولايات الشمالية الأخرى صلاحيات أدنى مماثلة لصلاحيات الولايات الجنوبية. وهذه السلبيات والاختلالات لها تأثيرات سلبية واسعة، كما هو واضح في تفجّر الأوضاع في دارفور والشرق، وفي توتر العلاقات مع القوى السياسية والاجتماعية الأساسية في البلاد، وفي تعذر حشد القوى المختلفة لدعم عملية السلام والاستقرار. ولذلك، تعالت الأصوات المطالبة بمعالجة هذه السلبيات بشكل يراعي الشمول والعدالة والمساواة بين الأقاليم، مع تقوية المركز عن طريق بناء نظام فدرالي متوازن يشمل الإقليم الجنوبي والأقاليم الشمالية الخمسة المعروفة، بالإضافة إلى العاصمة القومية، وذلك في إطار دولة مدنية ديمقراطية موحّدة.

وتكمن المشكلة في أن هذه السلبيات والاختلالات ترتبط أيضاً باختلال واضح في تركيبة المؤسسات التشريعية والتنفيذية في المركز وحكومة الجنوب وحكومات الولايات. ويتجسّد ذلك في شراكة مغلقة بين المؤتمر الوطني الحاكم والحركة الشعبية، حيث يسيطر الطرفان على مؤسسة الرئاسة بشكل كامل، ويسيطران بشكل شبه كامل على المجلس التشريعي القومي والحكومة الاتحادية (٥٢ بالمئة للمؤتمر و٢٨ بالمئة للحركة) مع دور محدود للقوى السياسية الأخرى (١٤ بالمئة للقوى الشمالية و٦ بالمئة للقوى الجنوبية)، وتشمل الشراكة الأجهزة العسكرية والأمنية والمفوضيات والخدمة المدنية والقضائية... إلخ. وفي الوقت نفسه، يسيطر المؤتمر الوطني على الولايات الشمالية (٧٠ بالمئة من المجالس التشريعية والتنفيذية في الولايات)، وتسيطر الحركة على حكومة الجنوب والولايات الجنوبية (٧٠ بالمئة)، وكل ذلك لا يتناسب مع ضخامة تحديات الفترة الانتقالية وحاجتها إلى حشد أوسع إجماع وطني حولها، ولا يتناسب مع طبيعة التسوية كتسوية وطنية تستهدف إعادة بناء الوطن على أسس جديدة تضمن مشاركة الجميع في تقرير مصير بلادهم.

هناك أيضاً قضية التحول الديمقراطي، وهي قضية مهمة ومحور أساسي في عملية تحقيق السلام وبناء سودان موحّد، لكن اتفاقية السلام الشامل تتعامل معها كمنتوج ثانوي لحلّ مشكلة الجنوب وعبر شراكة المؤتمر الوطني والحركة الشعبية. فهي تتحدث عن احترام حقوق الإنسان وإعلاناتها ومواثيقها العالمية وتضمينها في الدستور الانتقالي القومي، وعن إجراء مصالحة وطنية شاملة وانتخابات في منتصف الفترة الانتقالية. . . إلخ، وكل ذلك يشير إلى إمكانيات تحول ديمقراطي واسع نسبياً. لكن نصوص الاتفاقية تضع عقبات عديدة في هذا الطريق، فهي تضع الاتفاقية فوق الدستور، وتطرح نفسها كمعاهدة غير قابلة للتعديل، إلا بموافقة طرفيها. ومن الناحية العملية، أصرّ الطرفان على السيطرة على مفوضية المراجعة الدستورية، استناداً إلى نسب المشاركة في السلطة. ولذلك قاطعتها قوى سياسية أساسية، على رأسها حزب الأمة القومي، وجاءت مشاركة التجمّع الوطني في وقت متأخر نتيجة جهود بذلها جون قرنق الذي لقي حتفه لاحقاً في حادث طائرة عام ٢٠٠٥، لتحريك مفاوضاته مع الحكومة. ومع تقديرنا للمكاسب التي حققتها هذه المشاركة، خاصة في مجال الحريات العامة والحقوق الأساسية، فقد جاءت وثيقة الدستور الانتقالي القومي مستندة، بشكل رئيسي، إلى اتفاقية السلام الشامل ودستور ١٩٩٨. ويضاف إلى ذلك أن الاتفاقية تفرض برنامج نخبة الإنقاذ حول «الشريعة الإسلامية» كأمر واقع في الشمال غير قابل للمناقشة والتغيير.

وفي الوقت نفسه، تتحدث الاتفاقية عن إجراء مصالحة وطنية شاملة، لكنها لا تربطها بالحريات العامة والتحول الديمقراطي والمشاركة الفعالة ومحاسبة نخبة الإنقاذ على انتهاكاتها لحقوق الإنسان وفسادها المالي والإداري خلال سنوات حكمها، وذلك كحد أدنى من الشروط الضرورية لأية مصالحة وطنية. وإذا أضفنا إلى ذلك إقرار نظامين مختلفين في دولة واحدة، وتكريس الشراكة المغلقة بين المؤتمر الوطني والحركة الشعبية، واستمرار نخبة الإنقاذ في سيطرتها على المركز والولايات الشمالية، فإن كل ذلك يتناقض بشكل صارخ مع ما تبشّرنا به الاتفاقية والدستور الانتقالي القومي من تحول ديمقراطي وتغييرات أساسية في بنية النظام القائم لمصلحة شعب السودان بكافة أقاليمه وفئاته وأحزابه وتنظيماته.

كذلك تتحدث الاتفاقية عن أولوية الوحدة الوطنية والعمل على جعلها «جاذبة» لشعب الجنوب عند استفتائه على تقرير مصيره في نهاية الفترة الانتقالية، ولكنها عملياً تضع الأساس لفصل الجنوب (دولة واحدة بنظامين مختلفين؛ جيش

للحركة وآخر للحكومة وثالث مشترك؛ ازدواجية النظام المصرفي؛ صلاحيات كونفدرالية لحكومة الجنوب؛ تقسيم عائدات النفط على أساس شمال/ جنوب؛ اختلاف النظام التعليمي بين الجنوب والشمال. . . إلخ). أكثر من ذلك، فإن استمرار سيطرة نخبة الإنقاذ على المركز والولايات الشمالية سوف يعني عملياً دفع شعب الجنوب إلى اختيار الانفصال وتكوين دولته المستقلة.

٦ ـ الدور الخارجي في التوصل إلى اتفاقيات السلام وتطورات أزمة دارفور

لقد أدى وسطاء مبادرة الإيغاد وشركاؤها (الولايات المتحدة، بريطانيا، النرويج، إيطاليا)، فضلاً على الأمم المتحدة، دوراً أساسياً في الوصول إلى اتفاقيات مشاكوس/ نيفاشا، وتواصَل دور هذه القوى خلال الفترة الانتقالية من خلال الرقابة الدولية والإقليمية وبرامج إعادة الإعمار والبناء. ومع الإقرار بالدور الإيجابي الذي قامت به هذه القوى في الفترة السابقة، فإن دورها خلال الفترة الانتقالية كان يحتاج إلي تحديد أكثر بهدف تحجيم سلبياته وتعظيم إيجابياته. فقد طلبت اتفاقية السلام الشامل من الأمم المتحدة القيام بدور الرقابة والمساعدة في مواجهة تحديات الفترة الانتقالية تحت الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، وذلك بموافقة الحكومة والحركة. لكن قرار مجلس الأمن الدولي الرقم (١٥٩٠) الصادر في آذار/ مارس ٢٠٠٥، تجاوز ذلك إلى توسيع مهام بعثة الأمم المتحدة في البلاد، وربطها بالفصل السابع من الميثاق، باعتبار أن الحالة في السودان ما تزال تشكّل تهديداً للسلام والأمن الدوليين، حسب ما جاء في القرار، كما أن قوات حفظ السلام التابعة للبعثة تصل إلى ١١,٠٠٠ فرد، وتنتشر في المناطق المتأثرة بالحرب ومناطق أخرى. وصلاحيات البعثة تشمل مجالات واسعة يحددها القرار لدعم اتفاقية السلام كما يتضح من الآتي:

- رصد تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار والتحقق منه والتحقيق في الانتهاكات.
- الاتصال بالمانحين الثنائيين بشأن تشكيل الوحدات المتكاملة المشتركة.
- مراقبة تحركات الجماعات المسلحة وإعادة نشر القوات في مناطق انتشار بعثة الأمم المتحدة في السودان وفقاً لاتفاق وقف إطلاق النار.
- المساعدة في برنامج نزع السلاح والتسريح والإدماج وإزالة الألغام.
- تعزيز فهم عملية السلام بواسطة حملة إعلامية فعالة والمساعدة في تلبية الحاجة إلى نهج قومي شامل من أجل تحقيق المصالحة وبناء السلام، وكذلك

المساعدة في إعادة هيكلة جهاز الشرطة وتفعيل سيادة حكم القانون وحماية حقوق الإنسان لجميع السكان، فضلاً على المساهمة في عملية التحضير للانتخابات. . . إلخ.

- تيسير العودة الطوعية للنازحين واللاجئين والمساعدة الإنسانية.
- تأكيد الحل السلمي لمشكلة دارفور من خلال مفاوضات أبوجا.
- بذل الجهود للمساعدة في إعادة الإعمار والتنمية من خلال مؤتمر المانحين في أوسلو.

هي، إذن، صلاحيات واسعة تشمل الأوضاع في دارفور والشرق ومجالات عديدة، كما اتضح من نشاط رئيس البعثة. تضاف إلى ذلك تدخلات مجلس الأمن الدولي في أزمة دارفور، خاصة قراريه الرقمين (١٥٩١) و(١٥٩٣). ومما يذكر في هذا الخصوص أن مجلس الأمن كان قد عكف على رفع تقارير دورية إلى الأمين العام للأمم المتحدة عن التقدم في تنفيذ قراراته، حيث اضطلع الممثل الخاص للأمين العام في السودان بصلاحيات واسعة شملت قيادة بعثة الأمم المتحدة، وتعبئة مصادر الدعم الدولي للمساعدات، العاجلة والتنمية الطويلة الأجل، والتنسيق مع الجهات الفاعلة لتثبيت الاستقرار، وبذل المساعي الحميدة لحلّ مختلف الصراعات داخل السودان. كما أن هناك تدخلات الاتحاد الأفريقي، ومؤخراً المحكمة الجنائية الدولية بمساعدة الأمم المتحدة والقوى الدولية المؤثرة في السياسة السودانية (الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي). وكل ذلك يشير إلى اتساع نطاق التدخل الدولي في الأزمة السودانية، بما يعنيه ليس فقط من تهديد سيادة الدولة، لكن كذلك تعريضها لصراعات دولية وإقليمية، كما هو واضح في أزمة دارفور (الصراع الأمريكي ـ الفرنسي، والصراعات الليبية ـ التشادية حول الإقليم).

ومن جانبها، فإن النخبة الإسلاموية الحاكمة تتعامل مع الأيديولوجيا بانتهازية واستخفاف، فتستهدف تحسين علاقاتها مع الإدارة الأمريكية والدول الأوروبية مقابل تنازلات أساسية في قضايا كانت تعتبرها من المحرّمات في نهجها السياسي، كما هو واضح في تعاونها الواسع مع الولايات المتحدة بشكل واسع في المجالات الأمنية، بينما ترفض بشكل قاطع تقديم أية تنازلات لتوحيد الجبهة الداخلية وحماية عملية السلام وتوسيعها.

٧ ـ نموذج لصنع القرار في ظل اتفاقيات السلام

عندما أبدى المجتمع الدولي توجّهاً نحو استبدال قوات دولية تشرف عليها الأمم المتحدة مباشرة بقوات الاتحاد الأفريقي، باعتبار أن هذه الأخيرة غير قادرة على وقف العنف في دارفور، سارعت الحكومة السودانية إلى رفض أي وجود محتمل للأمم المتحدة، وهنا ظهر تضارب في المواقف مع شريكها في الحكم، أي بين المؤتمر الوطني والحركة الشعبية لتحرير السودان. ويلاحظ أن وزير الدولة في الخارجية ـ علي كرتي ـ وهو عضو مؤتمر وطني ومسؤول سابق عن المليشيات التي حاربت في الجنوب ـ كان الأكثر تشدداً، ويمثل مجموعة تعتبر نفسها جهادية ومعادية لأي تدخل أجنبي أو ما تراه تدخلاً أو انتهاكات للسيادة الوطنية. أما موقف الشريك الثاني، أي الحركة الشعبية لتحرير السودان، فقد أوضحه منذ البداية الفريق الأول سيلفا كير ـ النائب الأول لرئيس الجمهورية جون قرنق الذي خلف الأخير بعد مصرعه ـ بقوله إن حكومة الجنوب لم تتخذ أي قرار بالموافقة أو الرفض بشأن مهمة الاتحاد الأفريقي لأن حكومته لم تناقش الموضوع أصلاً.

لقد حشد الشريك الأول ـ المؤتمر الوطني ـ القوى غير الرسمية، أي الشعبية لدعم قرار رفض التدخل الأجنبي، وكثيراً ما اعتبرت حكومة الإنقاذ أن الشارع هو الذي يفرض قراراته. وفي هذا الإطار، نشرت صحيفة **الأخبار** ما يلي: «أوضح والي شمال دارفور (يقابل منصب المحافظ) أن لجاناً شعبية تكوّنت تحت قيادة المجالس التشريعية لولايات دارفور قد رتبت لإعلان استنفار شعبي لمواجهة التدخل الأجنبي». ومن ناحية أخرى، أعلن أمين شؤون الولايات في اتحاد عمال السودان التعبئة لمواجهة التدخل الأجنبي في دارفور. كما أعلنت الحكومة حالة الاستنفار القصوى لمواجهة احتمال تدخل قوات الأمم المتحدة، وأقسم وزير الدفاع الفريق عبد الرحيم محمد حسين بجعل دارفور مقبرة الغزاة، وذلك في مخاطبة لمسيرة جماهيرية. وفي السياق نفسه، وجهت الهيئة الشعبية للدفاع عن العقيدة رسائل تحذيرية إلى المجتمع الدولي.

والمثير للاهتمام أن حكومة الإنقاذ دأبت على استخدام خطاب للداخل، وآخر للخارج، بهدف ضمان التأييد الشعبي، وفي الوقت نفسه الخضوع لقرارات غير مقبولة شعبياً، نزولاً على مطلب الاندماج في المجتمع الدولي. فبينما ارتفعت وتيرة السخط الشعبي في الداخل، سافر نائب رئيس الجمهورية علي عثمان محمد

طه إلى بروكسل، حيث أجرى مباحثات مع كبار المسؤولين في الاتحاد الأوروبي حول قضية دارفور. وجاءت تصريحاته أقل رفضاً، إذ ربط وجود القوات الأممية بتوقيع اتفاقية سلام في أبوجا مع الحركات المسلحة، وفي الوقت ذاته، توجه وزير الدولة في الخارجية السماني الوسيلة إلى ليبيا لإجراء محادثات مع القيادة الليبية حول تمديد عمل بعثة الاتحاد الأفريقي في دارفور.

ومن ناحية أخرى، أعاد النظام ممارسات اشتهر بها الرئيس الأسبق النميري، وهي إضافة بعض الأبعاد الغيبية والصوفية بقصد اكتساب التأييد الشعبي لقراراته. فقد ظهر مع تفاقم أزمة دارفور والمواجهة مع المجتمع الدولي، شيخ صوفي يدعى بلة الغائب، دأب على إصدار بيانات حماسية أو رسائل روحانية موجهة إلى رئيس الجمهورية. وجاء في إحدى هذه الرسائل إعلان مدفوع الثمن، هذا نصه: «إننا جميعاً مع هؤلاء وأولئك نقسم بالله العظيم أن جندياً واحداً أجنبياً من القوات الدولية لن يدخل السودان. فهناك جنود مجندة لا يراها أحد ستقف في وجه كل من يفكّر في غزو أو دخول السودان الطاهر المطهر»، وكان الشيخ نفسه قد أعلن «إننا سنهزم أمريكا بالنحل!».

خامساً: صنع القرار في السودان ـ نظرة تحليلية

تتميز عملية صنع القرار في السودان بأنها تتم ضمن توجه أيديولوجي محدّد يمثله شعار التوجه الحضاري الإسلامي. لذلك تخضع مراحل عملية صنع القرار السياسي ـ بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ـ إلى معيار محدد هو: إلى أي مدى يتلاءم القرار مع العقيدة أو يناقضها أو «لا يتعارض مع عقيدتنا وعاداتنا وتقاليدنا». ولأن التجربة السودانية الحالية هي محاولة لتطبيق حكم إسلامي في بداية القرن العشرين، وفي قطر تعدّدي الثقافات وشديد التخلف اقتصادياً، ويحتل موقعاً استراتيجياً متميّزاً يجعله في قلب صراع المصالح الدولية والإقليمية، فإن كل هذه المعطيات تجعل منه نموذجاً شديد التعقيد في عملية صنع القرار السياسي. فالنظام يستند إلى مرجعية دينية، ويسعى إلى قياس الأحداث والتطورات من خلالها. وفي الوقت نفسه، يلج النظام الإسلامي في قلب التطورات السياسية والدبلوماسية العالمية ذات المعايير والمقاييس المختلفة تماماً، وغالباً ما تقوم سياساته على المصالح والفكر البراغماتي النفعي. مثل هذه الدوافع المتعارضة تفسر التخبط والاضطراب، وحتى التراجع عن كثير من القرارات الداخلية والخارجية، خاصة أن القرارات الداخلية في أغلب الأحيان قد لا تخلو

من مؤثرات خارجية. فالنظام قد يجد نفسه أكثر ميلاً إلى اتخاذ قرار يؤكد الخصوصية والهوية واعتبارات الدين وقيمه، لكن ظروف الصراع العالمي والإقليمي تفرض عليه تقديم التنازلات. والحل الوحيد أن يعيش النظام في عزلة مجيدة شريطة أن يكون قادراً على الاكتفاء الذاتي، وهذه وضعية شبه مستحيلة.

لقد كانت المرجعية في فترة النميري (١٩٦٩ ـ ١٩٨٥) شخصية الرئيس نفسه، أي حكم الفرد. أما في حقبة الإنقاذ، فقد كان التأويل أو فهم حزب الجبهة القومية الإسلامية للإسلام هو الذي يحدد طريقة صنع القرار. وفي الحالتين، لا تخضع عملية صنع القرار للمعايير العلمية من حيث محدداتها ومراحلها التي يتفق حولها معظم علماء السياسة والإدارة. ويبدو أن الطابع العسكري للنظم والحكام جعلهم أكثر ميلاً إلى الأساليب التي اكتسبوها في الكليات الحربية، وبالتالي يجعلون من السياسة ساحة حرب ومعركة. ولذلك، فإنهم يفضلون الكتمان والسرية والمفاجأة، عكس الأسلوب السياسي الذي يميل إلى التشاور وجمع المعلومات ودراسة الاحتمالات والبدائل المختلفة والمفاضلة بينها، ثم اتخاذ القرار وتنفيذه وتقييمه. لذلك كان من الطبيعي أن تكون أطراف صنع القرار محدودة. إذ يلاحظ ميل الحكام العسكريين إلى تضييق دائرة صنع القرار، حيث تكون في البداية مجلس قيادة الثورة الذي يضاف إليه لاحقاً بعض الوزراء حسب درجة قربهم من مركز اتخاذ القرار. وفي الوقت نفسه، برزت ظاهرة تعيين المستشارين بهدف الترضية السياسية بأكثر مما هي لتوسيع دائرة الاستشارة. فقد استنّ الرئيس النميري هذه البدعة، إذ كان بعد كل تعديل وزاري يرسل بعض الوزراء السابقين كسفراء أو يعيّنهم كمستشارين. وقد سار الفريق عمر البشير على الخط نفسه، وكثيراً ما صرح بعض المستشارين بأنهم ليسوا على علم ببعض القرارات.

ولقد تشابكت العوامل الداخلية والعوامل الخارجية في عملية صنع القرار ضمن نظام البشير. فقد أسكت النظام الشمولي الأصوات المحتجة أو المعارضة خلال السنوات الأولى، وبالتحديد حتى انشقاق الحركة الإسلامية عام ١٩٩٩. وحاول النظام تجاهل المعارضة وتهميشها وعدم إشراكها في أي فعل سياسي. وكانت النتيجة تدويل القضايا السودانية، خاصة مع وجود المعارضة ـ الشمالية والجنوبية ـ في الخارج، ساعد على ذلك تفضيل النظام الوساطات والتدخلات الخارجية حتى يتجنّب الجلوس مباشرة مع المعارضة ومناقشة المشاكل على صعيد سوداني مرضٍ. وكانت البداية مع قضية الجنوب، فقد بدأ التدخل من عام ١٩٩٠

بمبادرة الرئيس الأمريكي جيمي كارتر، وتواصل بفرض دول الإيغاد وأصدقائها اتفاقية السلام الراهنة.

ولقد عَرّض النظام الحالي نفسه للضغوط الخارجية بسبب محاولاته المستمرة نقل مشاكله الداخلية إلى الخارج، واستخدام تلك الخطة المعروفة في مجال كرة القدم، ومفادها أن أحسن طرق الدفاع هي الهجوم. لذلك اعتمد النظام في البداية على خطة تصدير الثورة الإسلامية أو على الأقل الظهور بأنه قادر على فعل ذلك بالذات بالنسبة إلى مصر وإريتريا. وكانت فكرة المؤتمر الشعبي العربي الإسلامي التي رعاها الشيخ حسن الترابي عقب حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ إشارة إلى بدء الأممية الإسلامية في السودان؛ فقد جمع السودان كل الحركات الإسلامية المعارضة والنشطة والنامية في العالم. كما قدم النظام كثيراً من التسهيلات للمعارضين والمطاردين في بلدانهم، إذ حصل عدد من القادة الإسلاميين على جوازات سفر دبلوماسية. وكانت هذه هي الفترة التي شهدت إقامة أمثال أسامة بن لادن وراشد الغنوشي والظواهري في الخرطوم. وعندما وقعت محاولة اغتيال الرئيس المصري حسني مبارك في أديس أبابا عام ١٩٩٥، تم توجيه أصابع الاتهام إلى السودان. وفي المجمل، فإن السياسة الخارجية السودانية ذات الصلة كانت كفيلة بإدراج السودان في قائمة الإرهاب. وفي هذا الإطار، صدر في عام ١٩٩٦ قرار مجلس الأمن الرقم (١٠٤٤) الذي اتهم السودان بدعم الإرهاب، وطلب منه الكفّ عن ذلك وتسليم المتورطين في أعمال إرهابية، وبعد ٦٠ يوماً صدر القرار الرقم (١٠٥٤) الذي قضى بفرض عقوبات دبلوماسية على السودان، ثم صدر القرار الرقم (١٠٧٠) الذي حظر الطيران السوداني (الخطوط الجوية السودانية) وأية شركات طيران أخرى مسجلة في السودان.

ومن جانبها، أصدرت المنظمات الدولية العديد من الإدانات التي تتهم السودان بالانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان. وكان موضوع الإدانة من المواقف التي تزعج النظام كثيراً كل عام مع انعقاد لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في جنيف، ومع صدور تقارير منظمة العفو الدولية وAfrica Watch والتقارير الأمريكية الرسمية واتحاد المحامين العرب والأفارقة. وأصبح النظام السوداني يهتم بنظرة العالم الخارجي إلى سياساته أكثر من اهتمامه برضا شعبه في الداخل، وهو ما جعله مكشوفاً أمام الضغوط الخارجية، واضطره إلى تقديم كثير من التنازلات.

إن النظام الذي كان يبشر بثورة إسلامية سنّية حاضنتها الخرطوم، يدخل،

كما سبقت الإشارة من قبل، في صفقات واتفاقيات مع الأجهزة الأمنية الأمريكية، وعلى رأسها وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية فقد دخل جهاز الأمن الوطني السوداني في بروتوكول لتبادل المعلومات، واستضاف وفوداً من الـ CIA ومكتب التحقيقات الفدرالي الأمريكي (FBI) أمضت أكثر من ستة شهور، وحصلت خلالها على معلومات شاملة ووافية عن التنظيمات الإرهابية في العالم، وعن الحركات والشخصيات الإسلامية، حيث تم تسليمها ملفات تحتوي على معلومات مهمة. وقد صرح أحد المسؤولين الغربيين في هذا الشأن بأن السودان أعطانا أكثر مما كنا نتوقع. وأصبحت الولايات المتحدة الأمريكية من أهم المفاوضين في اتفاقية السلام في نيفاشا، وظلت مصدراً لضغوط رسمية وشعبية على نظام البشير. وكثيراً ما يتذكّر السودانيون دور مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية في واشنطن، حين أصدر المركز تقرير «السياسة الأمريكية لإنهاء حرب السودان» في عام ٢٠٠٠، ثم عاد في عام ٢٠٠٦ ليصدر تقريراً يدعو إلى تكوين فرقة عسكرية للردع السريع ترسل إلى السودان «لإضافة تهديد عسكري موثوق به للجهود الدبلوماسية لحل قضية دارفور»، وغير ذلك كثير.

على صعيد آخر، خضعت الحكومة السودانية في المراحل الأخيرة لمفاوضات أبوجا لضغوط قوية قامت بها جهات عديدة، منها الاتحاد الأفريقي وبعض الدول الأفريقية منفردة، أشارت إليها صحيفة **الأخبار** في ما نصه: «شرع رئيس الاتحاد الأفريقي ومعاونه في إجراء لقاءات مكثفة بأطراف التفاوض في أبوجا للوقوف على آراء كل طرف على حدة، واستهل رئيس الاتحاد الأفريقي، بحضور الرئيس النيجري أوباسانجو، ورئيس المفوضية ألفا عمر كوناري، وعلي التريكي مبعوث الزعيم القذافي، ورئيس مفوضية السلم والأمن الأفريقي سعيد جنيت، لقاءاته بالاستماع إلى تنوير من كبير المفاوضين الدكتور سالم أحمد سالم». وتم عقد قمة مصغّرة بحضور علي عثمان محمد طه نائب رئيس الجمهورية السوداني.

وعندما تم توقيع اتفاقية أبوجا في مطلع أيار/مايو ٢٠٠٦ بين الحكومة السودانية والفصيل المسلح الرئيسي، أي حركة تحرير السودان بقيادة مني أركو مناوي، رفضت بعض الفصائل الدارفورية الأخرى التوقيع على الاتفاق، وبالتالي لم ينفذ، فتجدد القتال وتدهور الوضع الإنساني، وكان لا بد من تدخل المجتمع الدولي بصورة حاسمة، لأن كل الأطراف أثبتت عجزها عن تجنيب أهل دارفور كارثة محققة. وسمحت الحكومة في حزيران/يونيو ٢٠٠٦ بزيارة فريق أممي لتقييم الأوضاع في دارفور، ثم جاء الأخضر الإبراهيمي ممثلاً للأمين العام

للأمم المتحدة، وصرح في نهاية مهمته: «كانت زيارة ناجحة وصلنا فيها إلى تفاهم جيد. وأوحت هذه الأجواء بأن حكومة السودان في طريقها إلى قبول أي قرار يتم من خلاله نقل مهام قوات الاتحاد الأفريقي إلى المنظمة الدولية». ولكن الرئيس البشير تحول فجأة، كما سبقت الإشارة، إلى معارض متحمّس لأي قرار يعطي القوات الأممية موقعاً في دارفور، وأنه يفضل أن يكون قائداً للمقاومة على أن يكون رئيساً لدولة فيها قوات أجنبية. وصار يدعو إلى هذا الموقف الجديد دون الرجوع إلى مؤسسات اتخاذ القرار. وقد حاول أحد المسؤولين تبرير هذا التصرّف بقوله: «إن الرئيس أعلن عن موقف سياسي وليس هذا قراراً، ومن حقه أن يتخذ الموقف، ومن ثم يدفع الحكومة إلى السير في اتجاه موقفه». إن الموقف الذي أعلنه البشير لم تتم حوله مشاورات مع النائب الأول، ولا كان هو موقف ممثله في مجلس الوزراء، بل كان يعبّر عن رئيس المؤتمر الوطني الحاكم، وأنه ـ أي هذا المسؤول ـ قد قام بإبلاغ الأمم المتحدة بهذا التوضيح.

وفي محاولة للإفلات من الضغوط الدولية، قامت الحكومة بإصدار قرارات تنمّ عن درجة من الاستقلالية، فمنعت يان إيغلاند، مسؤول الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية وعمليات الطوارئ، من زيارة دارفور بدعوى عدم ضمان سلامته. وجاء المنع رغم الترتيبات المسبقة والجدول الزمني المتفق عليه بين الأمم المتحدة ووزير الشؤون الخارجية. وقد تم إلغاء الزيارة من قبل موظفين صغار بدعوى تصادفها مع عطلة دينية، بينما قال مسؤول حكومي آخر إن الشعور المعادي للنرويج (في ضوء قضية الرسوم الكاريكاتورية المسيئة إلى الرسول) قد يتسبّب في إشكالات غير متوقعة (علماً بأن المسؤول الأممي سويدي الجنسية)، وهذا مبرّر غير مقنع، إذ كان يمكن من البداية تغيير موعد الزيارة طالما أن العطلة معلومة التاريخ. ثم لماذا يتم حرمان المسؤول الدولي من الطيران فوق دارفور متجهاً إلى التشاد، وما صلة ذلك بالعطلة الدينية؟ إن التباس القرار وعدم التشاور مع شريك الحكم بشأنه دفعا د. لام أكول إلى التساؤل: هل معاداة الأمم المتحدة تمثل جزءاً من أجندة حكومة الوحدة الوطنية أم ماذا؟

وكمثال آخر على مركزية صنع القرار، أوقف السودان، بلا أسباب مقنعة، منظمة الإغاثة النرويجية (NRC) عن العمل في دارفور، وهي منظمة طوعية تعمل في مجال الإغاثة في معسكر «كلمة» الذي يعدّ المعسكر الأكبر في دارفور ويضم ١٠٠ ألف نازح. وقد صدر أمر إبعاد المنظمة من وزارة الشؤون الإنسانية، رغم أنها من الوزارات التي كان يرأسها شخص من الحركة الشعبية، وهو ما

يجعل من الصعب التفريق بين القرارات التي يتخذها حزب المؤتمر الوطني وحكومة الوحدة الوطنية.

وعادة ما ينتج من القرارات التي تأتي كردود فعل سريعة وانفعالية تهدف إلى إثارة الجماهير، كما مَثّلنا لها بما سبق، اضطراب كبير. وغالباً ما تكون الفترة بين إصدار القرار والتراجع عنه قصيرة، لذلك تكون الخطوات غير منتظمة وسريعة، بحيث لا تلحظ الجماهير التردّد ما بين قرار وآخر، وحتى لو تم توجيه أي نقد، يتم تقديم العديد من التبريرات، كما تتم الاستعانة بقوى غير رسمية لتأييد مثل هذه القرارات التي تحاول إثبات استقلالية القرار السوداني. لذلك صار لبعض المنظمات الجماهيرية، وبالذات الدينية، دور مؤثر في صنع القرار السياسي أو دعمه، ويأتي على رأس هذه المنظمات كل من: هيئة علماء السودان، ومنظمة الدفاع عن الوطن والعقيدة. فـ **الأولى** تصدر الفتاوى والبيانات، وتقوم **الثانية** بتحريك الشارع تحت دعوى وجود تهديد للسودان أو وقوع إساءة إلى الوطن أو إلى الدين الإسلامي، كما حدث بمناسبة أزمة الرسوم الكاريكاتورية في الدنمارك. ويذكر أن أغلب أعضاء المؤسسة الدينية غير الرسمية هم في الواقع موظفون في الدولة، فهيئة علماء السودان هي في الأصل عبارة عن تجمّع لأساتذة الجامعة الإسلامية، وكلية القرآن الكريم، وبعض القضاة الشرعيين والمعلّمين.

ومن بين العديد من القرارات التي تنمّ عن المركزية والتضارب يمكن أن نذكر ما يلي، من واقع هذا الاقتباس من حيدر المكاشفي الذي جاء فيه: «إن الحكومة أصدرت من القرارات التي لم تنفذ ما يحوجها إلى إصدار قرار لتنفيذ هذه القرارات. فبالأمس القريب صدر عنها بمستوييها الاتحادي والولائي ثلاثة قرارات، هي وقف الرسوم العشوائية، وتصفية الشركات الحكومية، ومجانية علاج الأطفال. وقبلها بقليل صدر قرار صرف المرتبات في مواعيدها، رغم أن إصداره ظل يتكرر دون جدوى على مدى عقد من الزمان. وهناك أيضاً قرار الوجبة المجانية لتلاميذ المدارس، وغير ذلك من القرارات التي يمكنك إحصاء العشرات منها، تبدّدت في الهواء وحفظت في الأضابير. ومن كثرة تكرار هذه الظاهرة العجيبة، لم يعد الناس يأبهون أو يقيمون وزناً لأي قرار حكومي، فيستقبلونه ببرود ولامبالاة، ولو كانت الحكومة تمنيهم فيه بأكل الشهد».

وأضاف المصدر مستطرداً: «كشف الاتحاد العام لمزارعي السودان عن التفاف

وزارة التجارة الخارجية على قرار مجلس الوزراء والمجلس الوطني (البرلمان)، والقاضي باحتكار تصدير خام الصمغ العربي لصالح شركة الصمغ العربي، بمنحها التصديق لست وثلاثين شركة أخرى، على الرغم من أن شركة الصمغ العربي تحمل وحدها شهادة الجودة العالمية ـ الأيزو». وقد نفى وزير الدولة في التجارة الخارجية علمه بقائمة أسماء الشركات التي منحتها الوزارة التصديق. وعلق نائب رئيس اتحاد المزارعين غريق كمبال بأن هذا الإجراء يعتبر مخالفة صريحة لقرارات مجلس الوزراء والبرلمان، وهو يتسبّب في إضرار بالسياسة العامة للصمغ العربي بسبب خفض أسعاره عالمياً، وأيضاً محلياً، فضلاً على الضرر اللاحق بالمنتجين. وسبق أن كوّن وزير المالية لجنة رسمية أكدت استمرار شركة الصمغ العربي لتصدير الخام.

ويمكن تفسير هذا بوجود مجموعات ضغط (Lobbies) أقوى من متخذي القرار، قادرة على التعويق أو التنفيذ أو الإلغاء أو التأجيل، الأمر الذي يفيد تأكيد غياب المؤسسية، هذا عدا عن غياب المتابعة والمحاسبة. وكمثال على هذا التنافر أنه بينما أقسم الرئيس قَسَماً مثلثاً برفض قرار مجلس الامن الرقم (١٧٠٦)، ودعا إلى المقاومة والجهاد، أعلن نائبه الأول في حينه سيلفا كير، ومعه الحركة الشعبية لتحرير السودان، الترحيب الحار بالقرار لأسباب إنسانية، حيث لم ير فيه وصاية ولا استعماراً جديداً، وكان هذا هو نفسه موقف كبير مساعدي رئيس الجمهورية، مني أركو مناوي.

خاتمة

يتسم السودان بتعددية ثقافية وسياسية واسعة تجعل من الصعب الوصول إلى القرارات بصورة جماعية أو شبه جماعية. لذلك، فإن السودان مطالب بمراعاة مبدأ الوحدة في التنوّع، وهي معادلة صعبة لأنها تحاول أن تستوعب كل الاختلافات، وهي تتطلب عبقرية سياسية قومية مشروطة بحياة حزبية حديثة وديمقراطية. لكن الأحزاب هي نتاج طبيعي للإثنيات والقبائل والعشائر، وهذا يؤدي إلى تفتيت المصالح والمطالب إلى طموحات وتطلعات مجموعات صغيرة. ويدخل السياسيون ـ غالباً ـ في عملية ترضيات وتوازنات عصيّة. ويمكن أن يفسر ما سبق تكرار الانقلابات العسكرية، حيث يظن العسكريون أن الجيش مؤسسة قومية فوق كل الانتماءات الأخرى، وهو بالتالي أقدر على حلّ المشاكل. ثم تُخضِع حركة المجتمع العسكريين لآلياتها وتصوّراتها لتبدأ الحلقة الشيطانية.

ومن هنا يمكن القول إن التجديد الحزبي هو شرط للقرار الرشيد. فهذه الأحزاب التي تقود السودان منذ الاستقلال لا بد من أن تمارس بالديمقراطية الداخلية، أي انتخابات من القاعدة إلى القمة، وإن كانت الكبيرة منها، وبالذات التقليدية، سوف تصطدم بالولاء الطائفي والسلطة المطلقة لراعي الحزب الديني (كما في الختمية والحزب الاتحادي)، أو للإمام (كما مع حزب الأمة المؤطر للأنصار). وتحطيم هذا البنية الطائفية ـ الدينية مرهون بالتغيّرات الاجتماعية الاقتصادية والثقافية العميقة. ولا تكفي القرارات السياسية ـ مهما كانت قوتها في القضاء على الطائفية. فقد ضرب النميري معاقل الأنصار في الجزيرة أبا في آذار/ مارس ١٩٧٠ بالطائرات، وقتل الإمام الهادي المهدي. وصادرت حكومة الإنقاذ الحالية ممتلكات محمد عثمان الميرغني وعائلته، وما زال الميرغني يعيش في الخارج، ولكن الحوليات الدينية تقام سنوياً باسم طائفته ويحشد لها الملايين. ومن هنا، فإن المهمة صعبة التحقق، لكنها ضرورية لأية عملية تجديد حزبي، وهذه من التحديات التي تواجه التحول الديمقراطي الحقيقي في السودان.

من الممكن أن تتحول عملية صنع القرار السياسي إلى المؤسسية من خلال توسيع نطاق المشاركة الشعبية، وهذا يستدعي لامركزية السلطة، وتنشيط نظام الحكم المحلي أو الفدرالي. ومن نتائج مثل هذا التطور التقليل من التهميش الذي يشكو منه أغلب المجموعات الإثنية السودانية التي ترجع كل النزاعات الراهنة إلى العلاقة غير المتكافئة بين المركز والهامش. ولذلك تعالت الدعوة إلى إعادة تقسيم السلطة والثروة بعدالة بين الأجزاء المختلفة، مع ما اقترن بذلك من ظهور العصبيات الإثنية بقوة على نحو أدى إلى أثننة السياسة السودانية، أي تفسير المواقف السياسية من منظور إثني يرجع أسبابها إلى الاختلافات الإثنية، وليس إلى طبيعة صراع القوى والمصالح. ففي الحالة السودانية يمكن أن يتطور صنع القرار السياسي من خلال اللامركزية، وليس العكس، مع وجود إجماع قومي يوحّد الرؤية لوطن موحّد.

من الصعب أن يتجاهل المرء الأسباب الفكرية والثقافية والاجتماعية التي غالباً ما تؤدي إلى عشوائية القرارات وغموضها وتقلبها، إذ من الممكن القول إنه بسبب غلبة المتدينين والقانونيين على النخبة الحاكمة، يسود داخلها عقل سياسي فقهي أكثر منه فلسفي وتحليلي. وهذا ما يفسر الفهم للأحداث باستعمال أداة القياس المستخدمة لدى الفقهاء، ويُظهر التاريخ وكأنه يعيد نفسه باستمرار بسبب تشابه الأحداث. وذلك كما في افتراض التطابق الكامل مثلاً بين دارفور والعراق

أو دارفور وأفغانستان، وعدم الوقوف عند حدود المقارنة بين هذه الحالات الثلاث لاستخلاص أوجه الشبه والاختلاف. على صعيد آخر، ترتبط عشوائية صنع القرار في كثير من الأحيان بالحماسة أمام الجماهير، لذلك فإنه في موقف ذكوري ـ أبوي قد يعلن الرئيس موقفاً، ثم يصعب عليه التراجع عنه، ليبدأ في البحث عن شرعنته من خلال المؤسسات بأثر رجعي.

المراجـع

ألير، أبيل. **جنوب السودان: التمادي في نقض المواثيق والعهود.** ترجمة بشير محمد سعيد. ط ٢. الخرطوم: دار عزة، ٢٠٠٥.

الأمين، علي عبد الرحمن. **الديمقراطية والاشتراكية.** بيروت: المكتبة العصرية، ١٩٧٠.

الأضواء: أعداد مختلفة.

الأيام: أعداد مختلفة.

البحيري، زكي. **الحركة الديمقراطية في السودان، ١٩٤٣-١٩٨٥.** القاهرة: دار نهضة الشرق، [د. ت.].

بشير، محمد عمر **تاريخ الحركة الوطنية في السودان: ١٩٠٠-١٩٦٩.** ترجمة هنري رياض. الخرطوم: الدار السودانية للكتب، [د. ت.].

ـــــ . **الجلاء والاستقلال.** الخرطوم: الدار السودانية، ١٩٧٥.

البوني، عبد اللطيف. «الدين والسياسة في السودان،» (رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة أفريقيا العالمية، الخرطوم، ١٩٨٩).

بيومي، حسن. **ممارسة السياسة وغياب الوعي الأمني.** الخرطوم: دار عزة، ٢٠٠٣.

التقرير الاستراتيجي السوداني الخامس. الخرطوم: مركز الدراسات السودانية، ٢٠٠٤.

الحاج موسى، إسماعيل. **أزمة صناعة القرار في السياسة السودانية.** الخرطوم: رسائل أروقة، ٢٠٠٣.

الحسن، محمد سعيد محمد. **قصر الحكم وصراع السلطة.** الخرطوم: إبداع الفن للطباعة، [د. ت.].

حمد، خضر. **مذكرات الحركة الوطنية: الاستقلال وما بعده**. الشارقة: طبع خاص، ١٩٨٠.

خالد، منصور. **السودان والنفق المظلم**. لندن: آدم للنشر، ١٩٨٥.

دينق، فرانسيس. **صراع الرؤى: نزاع الهويات في السودان**. ترجمة حسن عوض. القاهرة: مركز الدراسات السودانية، ٢٠٠١.

سليمان، الخير عمر أحمد. **القرار السياسي في السودان**. الخرطوم: مكتبة الشريف الأكاديمية، ٢٠٠٥.

الصحافة: أعداد مختلفة.

القدال، محمد سعيد. **معالم من تاريخ الحزب الشيوعي السوداني**. بيروت: دار الفارابي، ١٩٩٩.

مكي، بابكر. **النميري: الإمام والروليت**. الكويت: شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، [د. ت.].

Duncan, J.S.R. *The Sudan's Path to Independence*. London: Black Wood, 1957.

Lesch, Ann Mosely. *The Sudan: Contested National Identities*. Oxford: James Currey, 1998.

Malwal, Bona. *People and Power in the Sudan*. London: Ithaca Press, 1981.

Mohammed Said, Beshir. *The Sudan Crossroads of Africa*. London: Bodley Head, 1965.

Niblock, Tim. *Class and Power in Sudan*. London: Macmillan Press, 1987.

Woodward, Peter. *Sudan 1898-1989: The Unstable State*. London: Lester Crook Academic Publishing, 1990.

الفصل الخامس

الحالــة السوريــة

محمد جمال باروت(*)

(*) كاتب عربي من سورية.

مقدمة

تشكّلت الدولة السورية الراهنة وسط استقطابٍ أنكلو ـ فرنسي حاد حول مصير ما سمّي بالمسألة السورية في مراسلات ليتلتون ـ ديغول (٢٥ ـ ٢٧ تموز/ يوليو ١٩٤١) التي وضعت تسويةً مسبقةً ملتبسةً لذلك الصراع. وقد قامت هذه التسوية على تشكيل حكومتين وطنيتين في كلٍّ من سورية ولبنان، ومنحهما الاستقلال التام بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، على أن تكون لفرنسا أولوية الامتيازات فيهما. ولقد شكّلت هذه التسوية مدخلاً أساسياً للتحالف بين بريطانيا وقوات فرنسا الحرة بقيادة الجنرال ديغول لطرد حكومة فيشي من سورية ولبنان. وفي ضوء هذه التسوية أعلن الجنرال كاترو قائد قوات فرنسا الحرة في ٢٧ أيلول/سبتمبر ١٩٤١، وقبيل الهجوم الحاسم على الفيشيين، عن استقلال كلٍّ من سورية ولبنان، والتحضير لانتخاب حكومتين وطنيتين فيهما.

وبهذا الشكل تشكّلت كيانية الدولة السورية الراهنة في حدود الرقعة الشرقية الداخلية من بلاد الشام، مع منحها كي تكون «قابلةً للحياة» منفذاً إلى البحر من خلال إنهاء استقلال محافظة اللاذقية، وربطها بالحكومة المركزية في دمشق التي تشكّلت في عام ١٩٤٣. من هنا، وعلى الرغم من تحلل الكتلة الوطنية إبان عودة الحكم الفرنسي المباشر إلى سورية (١٩٣٩ ـ ١٩٤١)، فإن العهد الوطني الاستقلالي الجديد (١٩٤٣ ـ ١٩٤٩) قد اعتبر في ضوء انحدار أقطابه من تلك الكتلة امتداداً للحكم الوطني الأول (١٩٣٦ ـ ١٩٣٩) الذي تولته الكتلة الوطنية بموجب الاتفاقية السورية ـ الفرنسية في عام ١٩٣٦ التي لم يصادق عليها البرلمان الفرنسي.

مثل هذا الاستقطاب الأنكلو ـ فرنسي استثمره الوطنيون السوريون إلى أقصى حدٍّ في سبيل الحصول على استقلال وطني خالٍ من أيّ وضع امتيازيٍّ فرنسيٍّ خاصٍّ، فلم تكن تسوية ليتلتون ـ ديغول أكثر من تسويةٍ هشّةٍ وملتبسةٍ لذلك الصراع، إذ رفض المركز الإمبراطوري البريطاني في القاهرة برئاسة وزير

الدولة كاسي هذه التسوية، وطرح استراتيجية تحويل منطقة الشرق الأوسط إلى منطقة نفوذٍ بريطانيٍ خاليةٍ من النفوذ الفرنسي، ورفض الاعتراف بـ «وضعٍ خاصٍ» لفرنسا في كلٍ من لبنان وسورية، يعيق انضمامهما إلى اتحادٍ إقليميٍ في «سورية الكبرى» تحت النفوذ البريطاني. كما لم تعترف الولايات المتحدة الأمريكية بالتسوية الأنكلو ـ فرنسية للمسألة السورية في مراسلات ليتلتون ـ ديغول، ولا بوضع منطقة الشرق الأوسط تحت النفوذ البريطاني وتشكيل اتحاد سورية الكبرى، واستعاضت عن الطرحين معاً، بمبدأ التعايش بين النفوذين البريطاني والأمريكي الجديد في المنطقة، وهو المبدأ الذي تم بموجبه تفويض بريطانيا بإرغام القوات الفرنسية، وبدعم من الحكومة السورية، على إجلاء آخر جندي فرنسي من سورية في السابع عشر من نيسان/ أبريل ١٩٤٦.

وهكذا تخطت بريطانيا في سياق تقاسم النفوذ الأنكلو ـ أمريكي في الشرق الأوسط فكرة اتحاد سورية الكبرى، إلى تشكيل جامعة الدول العربية كمنظمةٍ إقليميةٍ تحت النفوذ البريطاني ـ الأمريكي، تحتوي حركة القومية العربية، وترسّخ الوضعية الجيو ـ سياسية للدول العربية الحديثة الاستقلال[1].

أولاً: المؤثرات الإقليمية والدولية في دائرة صنع القرار

١ ـ عقدة الصراع الجيو ـ بوليتيكي على زعامة النظام العربي

قامت جامعة الدول العربية، من ناحية توازنات القوة، على الاستقطاب الحاد بين المحور الهاشمي العراقي ـ الأردني من جهة، والمحور المصري ـ السعودي من جهة أخرى، حول زعامة النظام الإقليمي العربي. وقد شكّلت سورية المسرح الأساسي لهذا الاستقطاب الجيو ـ بوليتيكي الإقليمي بين المحورين، إذ عارض المحور المصري ـ السعودي بكل قوةٍ مشروع سورية الكبرى الذي جعله الملك عبد الله بنداً ثابتاً من بنود سياسته الخارجية واستراتيجيته الإقليمية العربية، ومشروع الهلال الخصيب (سورية الكبرى والعراق) الذي طرحه نوري السعيد في العراق، وربطه لاحقاً إبان استعار الحرب الباردة بمنظمة الدفاع عن الشرق الأوسط. وقد استند المشروعان مرجعياً

(١) رؤوف عباس، «سورية في مخططات السياسة البريطانية، ١٩٤٣ ـ ١٩٤٤،» **دراسات تاريخية**، العدد ٧ (كانون الثاني/ يناير ١٩٨٢)، ص ١١٥ ـ ١٣٣.

إلى قرار المؤتمر السوري في عام ١٩٢٠ باستقلال سورية واتحادها الاقتصادي والسياسي الفدرالي مع العراق[٢].

أدى هذا الاستقطاب إلى انقسام النخب السياسية السورية، وتمزق ولاءاتها بين المحورين، وقد برزت إرهاصات ذلك في أول برلمان منتخب بعد حصول سورية على استقلالها في عام ١٩٤٣، لكنه لم يتبلور بشكل مؤسسي إلا بعد جلاء آخر جندي فرنسي وبريطاني عن سورية في ١٦ نيسان/أبريل ١٩٤٦، وحصول سورية على استقلالها السياسي التام. فلقد وجد ذلك أبرز تعبيرٍ له في إعادة تشكيل الكتلة الوطنية السابقة في حزبين اثنين: **أولهما** حزب الشعب الذي مثل بدرجة أساسية مصالح طبقة المحدثين (Enterpreneurs) أو المستثمرين الزراعيين الناهضين، وتميز بتطلعه إلى الاتحاد مع العراق بما يعبر عن مصالح حلب المرتبطة بالموصل، **وثانيهما** الحزب الوطني الذي مثل المصالح الاقتصادية لرجال أعمال دمشق من تجار وصنّاع ارتبطوا بالسوق السعودية منذ أيام خط الحديد الحجازي الذي قاد الوجهة الجيو ـ بوليتيكية للدولة السورية الفتية باتجاه المحور المصري ـ السعودي، ومن هنا تمسك بـ «الاستقلال السوري»[٣].

ويجد ذلك جذوره في انشقاق النخب الاستقلالية (حزب الاستقلال العربي الذي كان واجهة جمعية العربية الفتاة إبان العهد الفيصلي الهاشمي في سورية (١٩١٨ ـ ١٩٢٠) عن الهاشميين، وارتباطهم اقتصادياً وسياسياً، منذ أواخر العشرينيات على الأقل، بالسعودية.

وقد غدت عملية صنع القرار محكومةً بشكلٍ كبيرٍ بالمؤثرات الإقليمية العربية المذكورة داخليةً في سورية. وتنمذج مشكلة «التابلاين» ذلك بشكلٍ شديد الوضوح، حيث كانت سورية بلد عبور أنابيب النفط، إذ عارض شكري القوتلي، الذي تولى الزعامة الوطنية في أواخر عهد الإدارة الفيشية المباشرة لسورية، تمرير خطوط شركة نفط العراق في الأراضي السورية، لكنه ضغط في عام ١٩٤٩ بكل قوته من أجل تمرير اتفاقية التابلاين المتعلقة بشركة النفط

(٢) باتريك سيل، **الصراع على سورية**، ترجمة سمير عبده ومحمود فلاحة (دمشق: دار طلاس، ١٩٨٣)، ص ١٩ ـ ٣٢.

(٣) حول تشكل الحزب الوطني وحزب الشعب على أنقاض الكتلة الوطنية السابقة، انظر: محمد حرب فرزات، **الحياة الحزبية في سوريا: دراسة تاريخية لنشوء الأحزاب السياسية وتطورها بين ١٩٠٨ ـ ١٩٥٥** (دمشق: دار الرواد، ١٩٥٥)، ص ٢٢٢ ـ ٢٢٦.

الأمريكية. وما تحكّم بذلك هو ولاء القوتلي للسعودية في مواجهة المحور الهاشمي، واستخدامه ذلك لكبح المشاريع «الإلحاقية» الهاشمية الأردنية والعراقية. ولكن عجز البرلمان السوري عن المصادقة على اتفاقية التابلاين شكّل العنصر الحاسم الذي تضافر مع عوامل أخرى (في مقدمتها مضاعفات مابعد النكبة، وبروز دور الفئات الوسطى الانقلابية) لدفع الانقلاب الأول في ٣٠ آذار/ مارس ١٩٤٩ لحسني الزعيم قائد الجيش السوري، الذي كان قد رمى أوراقه في سلة المحور السعودي ـ المصري في مواجهة المحور الهاشمي. وتتجلى علاقة مشكلة التابلاين مع هذا الانقلاب في أن توقيع الزعيم على اتفاقية التابلاين (التي لم يتمكّن البرلمان السوري من تمريرها) قد كان من أولى مراسيمه.

ويمكن القول إن وسيلة الانقلاب العسكري كانت الأسلوب الحاسم الذي اعتمد عليه المحوران المصري ـ السعودي والهاشمي العراقي بشكلٍ خاص في التحكم بقرار التوجه الجيو ـ بوليتيكي للدولة السورية في إطار النظام العربي وعلاقاته الدولية. ومن هنا، عكس توالي الانقلابات العسكرية التداول الانقلابي للسلطة بين المحورين، ولم يتأخر في هذا السياق الردّ العراقي، فقام الزعيم سامي الحناوي في ١٣ آب/ أغسطس ١٩٤٩ بالانقلاب على انقلاب الزعيم، ووضع في السلطة حزب الشعب المؤيد لاتحاد فدرالي سياسي واقتصادي مع العراق. ثم سرعان ما ردّ المحور السعودي على ذلك بدعم الانقلاب الثالث الذي قاده العقيد أديب الشيشكلي في ١٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٤٩ ضد الحناوي، بدعوى الحفاظ على «كيان البلاد ونظامها الجمهوري» والحيلولة «دون إتمام المؤامرة»، أي اتحاد سورية والعراق. وفي ليلة ٢٨ ـ ٢٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٥٢ قام الشيشكلي بخطوته الحاسمة لإنهاء ازدواجية السلطة بين الجيش المعارض للاتحاد مع العراق وحزب الشعب المسيطر على الجمعية التأسيسية والحكومة، وبذلك حدث الانقلاب الرابع، الذي تم من منظور الاستقطاب بين المحورين السعودي ـ المصري والعراقي ـ الهاشمي لصالح المحور الأول.

لم يتقبل العراقيون الأمر الواقع الذي فرضه الشيشكلي بقطع أي طريقٍ على الإلحاق الجيو ـ بوليتيكي العراقي لسورية، ومن هنا وظّف العراقيون نفوذهم المالي والسياسي الكبير كله لدعم الحركة المطالبة بإسقاط الشيشكلي في سياق تزايد متاعبه، نتيجة فرضه حكماً دكتاتورياً، وتم ذلك في ٢٥ شباط/ فبراير ١٩٥٤ في حركة عسكرية ـ شعبية شكّلت ما يمكن اعتباره بالانقلاب الخامس خلال خمس سنوات.

٢ ـ عقدة الحرب الباردة

تميّز اندلاع الحرب الباردة بانعكاسه المباشر على النظام السياسي السوري، وكي نفهم ذلك لا بد من العودة إلى وظيفة الدعم العراقي لعملية إسقاط الشيشكلي الذي اعتبر نظامه حائلاً قوياً دون إلحاق سورية بالعراق. لقد أمل العراق أن تؤيد الحكومة السورية الجديدة التي تشكّلت بعد إسقاط الشيشكلي مشروعه الذي تقدم به في كانون الثاني/ يناير ١٩٥٤ إلى جامعة الدول العربية لإقامة اتحاد فدرالي يتكون على مراحل، ويبدأ باتحاد سورية والعراق والأردن، ويمول العراق جيشه من عائداته النفطية، إلا أن العراق وضع هذا المشروع في سياق الحلف التركي ـ الباكستاني (حلف بغداد) الذي شكّلته الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٩٥٤، كبديلٍ من مشروع منظمة الدفاع عن الشرق الأوسط. وبغية إعطاء منطقة الشرق الأوسط، التي تعتبرها بريطانيا بالاشتراك مع الولايات المتحدة منطقة نفوذٍ لها، وزناً في هذا الحلف، فإن بريطانيا انضمت رسمياً إليه في نيسان/ أبريل ١٩٥٥، وطرحت جعل الشرق الأوسط مركز ثقلٍ له، على أساس ربط الموقّعين على ميثاق الأمن الجماعي العربي (جامعة الدول العربية) به، وتحويل العراق إلى همزة وصلٍ مع الدول العربية وإعطائه مركزاً قيادياً في إطارها. ومن هنا توارى المشروع الهاشمي الأردني لاتحاد سورية الكبرى لصالح بزوغ الشكل الجديد لمشروع الهلال الخصيب العراقي، الذي تُشكّل الوحدة السورية ـ العراقية محوره، وتمّ دمج مشروع الهلال الخصيب في مشروع حلف بغداد، وهو ما أخذ يرتبط باستعار تدويل الصراع على الشرق الأوسط في إطار احتدام الحرب الباردة، الذي غدت سورية ساحته الخلفية.

وقد أدى تردد حكومة فارس الخوري في ٧ شباط/ فبراير ١٩٥٥ في إدانة هذا الحلف إلى سقوطها، فكسب المحور المصري ـ السعودي جولة سريعة[٤]، تمخّض عنها تشكيل حكومة جديدة دانت حلف بغداد، وتم انتخاب شكري القوتلي المعروف بعلاقاته الوثيقة مع المحور المصري ـ السعودي في ١٧ آب/ أغسطس ١٩٥٥ رئيساً للجمهورية. وتُرجم هذا الفوز بتوقيع اتفاقية دفاعية بين مصر وسورية في ٢٢ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٥٥، اجتذبت إليها الأردن الذي ألغى الاتفاقية الإنكليزية ـ الأردنية، ليتشكل من ثم حلف مصري ـ سعودي سوري ـ أردني ضد حلف بغداد، عمل فيه كل من القاهرة والرياض على تقويض

(٤) سيل، المصدر نفسه، ص ٢٨٦.

النفوذ البريطاني في المنطقة واقتلاعه من قناة السويس إلى عُمان في الخليج العربي.

لكن لم يتأخر الردّ العراقي، إذ حاول العراقيون أن يقوموا بالانقلاب السادس في سورية، إلا أن كشف خطة الانقلاب المقرر تنفيذه بالتزامن مع العدوان الثلاثي في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٦ على مصر، ومحاكمة رموزه ومطاردتهم، وجّه ضربة قاصمة إلى حلف بغداد. ورداً على الهجوم الثلاثي تمّ تفجير هيئة الأركان لخطوط أنابيب شركة البترول العراقية، في حين لم تتعرّض خطوط شركة التابلاين الأمريكية ـ السعودية لأذى. ووصلت نبرة العداء للغرب إلى ذروتها، مما جعل الولايات المتحدة تعتقد أن سورية قد باتت على قاب قوسين أو أدنى من الوقوع في النفوذ السوفياتي.

وفي هذا السياق تم في ٩ آذار/مارس ١٩٥٧ إقرار «مبدأ أيزنهاور» لسد الفراغ في المنطقة، وحماية أية دولة شرق أوسطية من الشيوعية، وانضمت الولايات المتحدة إلى اللجنة العسكرية في حلف بغداد، إلا أن الحكومة السورية التي يئست من التطويق الاقتصادي الغربي لها اتجهت إلى موسكو، ووقّعت معها في ٦ آب/أغسطس ١٩٥٧ اتفاقية اقتصادية وعسكرية كبرى شكلت تحدياً تاماً لمبدأ أيزنهاور. وفي غضون ذلك أعلنت الحكومة السورية في ١٣ آب/أغسطس عن كشف «مؤامرة أمريكية» ضد سورية، وأعلنت فوراً طرد الدبلوماسيين الأمريكيين من سورية، وتحول ذلك إلى أزمةٍ دوليةٍ حادة، وقفت فيها مصر إلى جانب سورية بموجب اتفاقية الدفاع المشترك. وتصدّر حزب البعث العربي الاشتراكي في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٧ الدعوة إلى الردّ على التهديدات الأمريكية بطرح الاتحاد الفوري ما بين سورية ومصر.

وأخذت سورية تهرول بكل أدواتها السياسية والعسكرية، والرسمية والشعبية أيضاً، في طريق ذي اتجاه واحد، أفضى إلى إبرام الاتفاق الوحدوي مع مصر، وتحول مركز الإقليم ـ القاعدة في وعي النخب السورية البازغة والمسيطرة على الجيش والنظام السياسي بشكلٍ حاسم من العراق إلى مصر. وقد رغب البعض أن يتم إعلان الوحدة في اليوم الذي أعلن فيه حلف بغداد كنوعٍ من الرد عليه، وبالفعل تم في ٢٢ شباط/فبراير ١٩٥٨ إعلان الوحدة الاندماجية التامة بين سورية ومصر في إطار الجمهورية العربية المتحدة. ولكن هذا التوجه سرعان ما حسم لصالح الاستقلالية السورية التي بات اسمها هنا «انفصالية» مع قيام الانقلاب الانفصالي السوري في ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٦١، الذي سقط في

الثامن من آذار/ مارس ١٩٦٣ بانقلابٍ عسكريٍّ أبيض مضاد دشن أكبر تحول في التاريخ السوري الحديث.

٣ ـ التحول إلى دولة إقليمية: من الاعتراف بالدور الإقليمي إلى احتوائه وتطويقه

أدى تشكل الدولة السورية في خضم تصارع القوى الدولية والإقليمية إبان الحرب الباردة إلى خضوع عملية صنع القرار فيها لتجاذبات تلك القوى التي اخترقت النخب السياسية وشقتها، وهو ما عبّرت عنه الدورات الانقلابية في النظام السياسي السوري. وفي هذا السياق، يمكن القول إن سورية كانت لعبة بكل معنى الكلمة في رحى تلك الاستقطابات والصراعات الضارية.

ولم تتحول سورية إلى لاعبٍ في المسرح الإقليمي وترابطاته الدولية، ولا أسهمت في تشكيل قواعد اللعبة والتدخل فيها بشكلٍ فعالٍ إلا في منتصف السبعينيات، حين تحولت إلى دولةٍ إقليميةٍ أساسيةٍ. وتم ذلك منذ الدخول السوري إلى لبنان في عام ١٩٧٦ وحتى عام ٢٠٠٥، وشكل ما يمكن تسميته بالحقبة السورية في لبنان. وبكلامٍ آخر، تحولت سورية من المنظور الجيو ـ بوليتيكي إلى دولةٍ ذات سياسات إقليمّية فاعلة تقوم على تحديد مصالحها ومصادر تهديدها وآليات التفاعل مع تلك التهديدات[٥].

لقد ارتبط التصميم العملي لهذا التفكير الجيو ـ بوليتيكي للدولة السورية إلى حدّ كبير بالقواعد الجيو ـ سياسية التي قام الرئيس السوري الراحل حافظ الأسد (١٩٧٠ ـ ٢٠٠٠) ببناء السياسة السورية على أساسها، وفي مقدمتها النظر إلى الساحات الجغرافية الواقعة وراء حدود الدولة باعتبارها مصادر محتملة لتهديد أمنها القومي»[٦].

ومن هنا، شكلت إسرائيل من المنظور الجيو ـ بوليتيكي محور الخطر الاستراتيجي المصيري على «الأمن القومي» للدولة السورية التي أعيد بناؤها في مرحلة الرئيس الراحل حافظ الأسد، مع ما يستتبع ذلك من ربط الأمن القومي السوري بالأمن القومي العربي في إطار الصراع العربي ـ الصهيوني.

---

(٥) بيتر تايلور وكولن فلنت، **الجغرافيا السياسية لعالمنا المعاصر**، عالم المعرفة؛ ٢٨٢ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ٢٠٠٢)، ص ١١٦.

(٦) المصدر نفسه، ص ١١٥.

وقد كرّس دخول سورية إلى لبنان الذي اعتبرت حربه الأهلية تهديداً لأمنها القومي (وهي التسمية السورية لأمنها الوطني) المنضوي أيديولوجياً وسياسياً في إطار مفهوم الأمن القومي العربي، من تحول سورية إلى دولة إقليمية توظف الهوامش المتاحة للحركة في ظلّ تنافسات القوى العظمى والإقليمية لصالحها، وتتبنّى منذ عام ١٩٧٦ مبدأ «لا صداقات دائمة، لا عداوات دائمة»، وتحول الريع السياسي إلى ريع اقتصادي جسّده بلوغ نسبة النمو الاقتصادي في تلك الفترة (٨ ـ ٩ بالمئة).

وما كان ممكناً بناء القواعد الجيو ـ بوليتكية الجديدة للدولة السورية من دون التفاعل مع التاريخ، كون الجيو ـ بوليتيكا تاريخية في نهاية المطاف. وقد قامت فروض دائرة صنع القرار الاستراتيجي السوري هنا على محاولة جعل سورية مركزاً لمحيطها الطبيعي التاريخي الشامي (سورية ولبنان والأردن وفلسطين). لكن ذلك لم يتم بشكلٍ أساسيٍّ في ضوء عوامل أيديولوجية قومية، بل في ضوء عوامل جيو ـ بوليتيكية توظف العوامل الأيديولوجية نسبياً في رحى الصراع العربي ـ الصهيوني، وتجد ترجمتها على مستوى العلاقة مع لبنان في قاعدتي «أمن سورية من أمن لبنان» و«شعب واحد في دولتين»، وهما قاعدتان جيو ـ بوليتيكيتان بامتياز، مع محاولة السيطرة على منظمة التحرير الفلسطينية، وتنسيق علاقاتٍ إيجابيةٍ تحالفيةٍ مع الأردن في مرحلة ما بعد حرب تشرين الأول/أكتوبر (١٩٧٣ ـ ١٩٧٦). بينما تم تعريف العراق كعمق استراتيجي وخطر أمني في آن واحد، مع تحكم مفهوم الخطر الأمني بفعل محاولة العراق استتباع سورية تحت يافطة بعثية قومية، وبالتالي غدت للاستقطاب العراقي ـ السوري أبعاده الإقليمية الحادة، وفي المجالين اللبناني والفلسطيني، إذ إن التفكير البعثي العراقي كان في العمق وريث التفكير «البيسماركي» الجيو ـ بوليتيكي القومي.

لقد تمكّنت دائرة صنع القرار، التي كان يمسك الرئيس حافظ الأسد بناصيتها بشكل تام، من توظيف المتغيّرات العربية والإقليمية والدولية لتحسين أوراق سورية كدولةٍ إقليميةٍ فاعلةٍ في سياسات الإقليم. ويمكن القول إن القدرة على المناورة داخل الهوامش التي كانت تتيحها تلك المتغيّرات قد شكّلت ثابتاً قوياً من ثوابت السياسة الخارجية السورية، فإثر فترة تطويق دولية وإقليمية وعربية شديدة لسورية (١٩٨٢ ـ ١٩٨٩) اختار الأسد التحالف مع إيران في مواجهة بغداد إبان الحرب العراقية ـ الإيرانية (حرب الخليج الأولى)، واستطاع أن يستثمر ببراعة المتغيّر الجديد الناتج من تورط العراق باحتلال الكويت، كما استطاع أن يخرج سورية من عزلتها

وينتزع الاعتراف الأمريكي بأولوياتها الاستراتيجية في رعاية عملية السلام على أساس مؤتمر مدريد، وتكريس دورها الإقليمي في لبنان والاعتراف به عربياً وإقليمياً ودولياً (من خلال الإطاحة بحركة العماد ميشال عون قائد الجيش اللبناني المدعوم يومئذ بقوةٍ من بغداد)، وتمتعها بمركز قوي في الساحة الفلسطينية بتياراتها الإسلامية البازغة المتمثلة بحركتي حماس والجهاد. ولكن إزاء تعثر مسيرة المفاوضات السورية ـ الإسرائيلية وتوقفها مقابل حدوث اختراق على المسارين الفلسطيني والأردني وتوقيع اتفاقيات سلام، فإن الاستراتيجية السورية ركزت على وحدة المسار اللبناني ـ السوري، واتبعت استراتيجية مواجهة إسرائيل من خلال حزب الله في جبهة جنوب لبنان التي اعتبرت في التفكير الجيو ـ سياسي جزءاً من الجبهة السورية، وهو ما أرغم إسرائيل على الانسحاب في أيار/مايو ٢٠٠٠، للتخلص من الاستنزاف الذي سببته المقاومة لها، وكذلك بهدف فسخ وحدة المسارين التي تهددها استراتيجياً وليس أمنياً فحسب.

أما محاولة تطويق الدور الإقليمي لسورية بعد عام ٢٠٠٤، فقد كانت بغرض محاسبتها على موقفها من عملية غزو العراق واحتلاله، ومن جانبها راهنت سورية على التمرغ الأمريكي في الوحل العراقي، وعلى دور المقاومة لتخفيف الضغط الأمريكي الشديد عليها لتغيير «سلوكها» السياسي الممانع في المنطقة. لكن الولايات المتحدة استطاعت أن تنتهز عملية التمديد السوري لولاية الرئيس اللبناني العماد إميل لحود لإصدار قرار مجلس الأمن الرقم (١٥٥٩)، ثم استثمار عملية اغتيال رئيس مجلس الوزراء اللبناني السابق رفيق الحريري كي تفرض على سورية سحب قواتها من لبنان، وإنهاء ما سمّي بـ «الحقبة السورية» في لبنان، ورد سورية إلى داخل حدودها تحت الضغط والتطويق والتهديد، وتحويلها من دولة إقليمية إلى دولة «اعتيادية» منزوعة الدور. وبدورها لم تسلم سورية بذلك، بل عادت إلى طريقتها السياسية في العمل، أي الحركة من موقع الثبات، والرهان على متغيّرات إقليمية ودولية جديدة، تتيح لها استعادة مكانتها الإقليمية في حلبة صراعات الشرق الأوسط.

ثانياً: الإطار الدستوري لسلطة القرار

١ ـ السلطة والقوة في عملية صنع القرار

تستدعي دراسة عملية صنع القرار في أي نظامٍ سياسيٍّ دراسة علاقات القوة أو القدرة (Pouvoir) التي تتميّز من علاقات السّلطة (Autorité)، ويرتبط

بهذا التمييز تحول علم السياسة الحديث من علم الدولة الأكثر تداخلاً مع علم القانون (الدستوري بشكلٍ خاصٍ) إلى علم القوة أو «القدرة» الأكثر تداخلاً مع العلوم الاجتماعية. ويمكن في ضوء هذا التمييز تعريف النظام السياسي من منظور عملية صنع القرار بأنه «مجموعة المؤسسات التي تتوزع بينها آلية التقرير السياسي»[٧]، حيث تنظّم مؤسسات النظام السياسي المختلفة وظائف القوة أو القدرة السياسية وتوزّع عليها الأدوار في إطار عملية صنع القرار. ويتمثل التداخل بين القدرة والسلطة في أن السلطة تؤسس القدرة على قواعد قانونية[٨]، وتمتلك من خلالها سلطة الأمر.

إن العمل في تلك المؤسسات والمشاركة فيها والتأثير من خلالها في عملية صنع القرار يخضع بدرجةٍ أساسيةٍ إلى آليات العلاقة بين القدرة والسلطة، بل إن تضخم القدرة السياسية وتركيزها واكتسابها أبعاداً جديدةً مفرطةً في الدولة الحديثة، كما في التجربة السوفياتية، وفي التجارب النازية والفاشية، وفي المجمع العسكري في الولايات المتحدة الأمريكية، كان من المحفّزات الأساسية لتحول علم السياسة إلى علمٍ للقدرة السياسية، إلا أن تضخم القدرة وتركيزها يتخذ أشكالاً أخرى متنوعةً في دول العالم الثالث، كتركيز القدرة في القائد الواحد أو الحزب الواحد أو الجيش الواحد[٩]. لكن التمعّن في هذه الأشكال يشير بدوره إلى أنها مستقاة بدرجاتٍ معينةٍ من الشكل الاشتراكي الستاليني للدولة الغربية. وهي الأشكال التي تتمثل ببروز ما يمكن تسميته بـ «النظم التسلطية الشعبوية» في مرحلة ما بعد الاستقلال.

٢ ـ من نظام فصل السطات إلى دمجها

يمكن القول في ضوء هذا التمهيد المنهجي إن الإطار الدستوري لسلطة القرار في سورية قد تميز على مدى خمسة عشر عاماً على الأقل (١٩٥٨ ـ ١٩٧٣) بطابعه الانتقالي والمضطرب، حيث انتقلت فيه مقاليد القدرة السياسية من الريف إلى المدينة، ومن الطبقات المدينية العليا إلى الفئات الوسطى العقائدية المدنية والعسكرية. وقد برزت في إطار هذا التحول ظاهرة الدساتير المؤقتة وعددها

---

(٧) حسن صعب، **علم السياسة**، ط ٧ (بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٨١)، ص ٥٨.

(٨) عصام سليمان، **مدخل إلى علم السياسة**، ط ٣ (بيروت: دار النضال، ١٩٦٦)، ص ١٢٢.

(٩) المصدر نفسه، ص ١٢٣ ـ ١٢٤، قارن مع: صعب، المصدر نفسه، ص ١٤١ ـ ١٤٢.

خمسة دساتير، سنّتها هيئات بيروقراطية مركزية أو حزبية أو عسكرية لتضفي نوعاً من «الشرعية» على ممارستها القدرة السياسية في إطار عملية التحويل السياسي والاقتصادي والاجتماعي الشامل للمجتمع برمته. ويمكن تسميه هذا بلغة حسن صعب «السياسة السلطوية» التي تقترن ضرورةً بالطاعة الرضائية أو القسرية، وتتميز من سياسات القدرة المعنوية والنظامية في الكنائس والنقابات والجمعيات مثلاً في أنها لا تمسّ فئةً معينةً، بل تمس المجتمع كله[10].

وما يجمع بين هذه الدساتير كافةً (ما عدا الفاصل المضطرب في فترة الانفصال السوري ١٩٦١ ـ ١٩٦٣) هو التحول من شكل النظام النيابي (البرلماني) الذي يقوم دستورياً على الفصل بين السلطات إلى شكل النظام الديمقراطي الشعبي (الشعبوي) الذي يقوم على ما يمكن تسميته بالدمج بين السلطات وتركيز القدرة السياسية التسلطية في عملية صناعة القرار، بحيث لا تصير هياكل السلطة الدستورية في النظم التسلطية سوى لافتات أو واجهات أو أذرع للقوة الفعلية التي تسيطر عليها، سواء أكانت موحّدة حول مركز قوي أم متعددة المراكز.

وكان هذا التحول قد بدأ دستورياً منذ ٥ آذار/مارس ١٩٥٨ من خلال الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة (انبثقت في ٢٢ شباط/فبراير ١٩٥٨ عن اندماج سورية ومصر في دولةٍ واحدةٍ)، إذ أقام هذا الدستور نظاماً رئاسياً شديد المركزية، مطعّماً ببعض مظاهر النظام البرلماني، ويتمتع فيه الرئيس بسلطاتٍ أوسع مدى مما هو مألوف في النظم الرئاسية. وعلى الرغم من أنه تم تطعيمه ببعض مظاهر النظام البرلماني، فإنه «كرّس نهاية النظام النيابي (البرلماني) في سورية»[11]، لكن هذا التكريس لم يأخذ مداه الكامل إلا مع دساتير البعث المؤقتة وعددها ثلاثة (دساتير ١٩٦٤، ١٩٦٩، ١٩٧١)، التي تسجّل مرحلةً جديدةً في التطور الدستوري، وتؤسس انفصالاً ـ وإن لم يكن كاملاً ـ عن مفهوم القانون العام الغربي باتجاه النظم السياسية الاشتراكية[12] أو الديمقراطية الشعبية (الشعبوية).

إن نظام دمج السلطات هو المقابل لنظام فصلها. وقد يكون الدمج مطلقاً أو

---

(١٠) سليمان، المصدر نفسه، ص ١٥٤.

(١١) كمال غالي، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية** (دمشق: المطبعة الجديدة، ١٩٧٦)، ص ٦١٤، قارن مع: سام دلة، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية** (حلب: منشورات جامعة حلب، ٢٠٠٢)، ص ٧٠٦.

(١٢) غالي، المصدر نفسه، ص ٦١٦.

نسبياً، غير أنه يتميز عموماً بتركيز عملية صنع القرار في هيئةٍ واحدةٍ من الهيئات الحاكمة، تمارس مجموع الاختصاصات المنبثقة عن تجسيد السيادة (السلطة) أو تراقب على الأقل نشاط الهيئات الأخرى وتوجهه، بحيث يمكن القول إنها تمارس عملياً هذه الاختصاصات(١٣). وإذا كانت المشاركة في القرار السياسي هي مشاركة في القدرة السياسية، كما يعرّفها لازويل(١٤)، فإن المشاركة السياسية في القرارات المهمة في نظام دمج السلطات تكون عادةً شديدة الضيق، وقوية الاحتكار من طرف هيئة عسكرية أو حزبية عليا تراتبية، متسقة أو منقسمة تمثل مركز القوة «الجماعي» في صنع القرار واتخاذه، أو مراكز قوى موحدة حول قائد قوي، وتتصارع تحت مظلة الولاء له.

٣ ـ الفصل بين السلطتين السياسية والإدارية

ما يهمنا من ذلك على مستوى الإطار الدستوري والقانوني للعلاقة بين القدرة والسلطة في عملية صنع القرار، هو أن كافة الدساتير السورية بما فيها الدستور الدائم (١٩٧٣) ـ الذي كان دمغه باسم «الدائم» رد فعلٍ على ظاهرة الدساتير المؤقتة، ومحاولةً للانتقال من «الشرعية الثورية» إلى «الشرعية الدستورية» ـ قد مأسست تلك العلاقة ورسّمتها دستورياً في صورة الفصل بين السلطة السياسية التي يحتكرها الحزب القائد والسلطة الإدارية المتمثلة في الحكومة. ولقد ظلت هذه القاعدة واحدةً في جوهرها، لكن أشكالها خضعت إلى تطورٍ زمنيٍّ لتؤول إلى ما هي عليه في الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ والمعمول به حتى الآن.

ففي دستور ١٩٦٤ الذي كرس احتكار حزب البعث العربي الاشتراكي للسلطة بعد تخلصه من شركائه، تم في ما يتعلق بنظام الحكم الأخذ بالتفرقة بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية. فسلطة الدولة التي تنهض بالوظيفة السياسية تتألف من المجلس الوطني لقيادة الثورة (الهيئة الواسعة) ومجلس الرئاسة المنبثق عنه (لجنة مصغرة)، إذ يتولى المجلس الوطني السلطة التشريعية ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وينتخب من بين أعضائه رئيس مجلس الرئاسة وأعضاءه. ويمارس مجلس الرئاسة السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء، ويضع السياسة الداخلية والخارجية، ويعين الوزراء ويقيلهم ويشرف على أعمالهم، وله حق

---

(١٣) المصدر نفسه، ص ٢٩٢.

(١٤) صعب، **علم السياسة**، ص ١٤٩.

تعديل قراراتهم أو إلغائها. ومجلس الرئاسة مسؤول أمام المجلس الوطني عن جميع أوجه نشاطه. أما السلطة الإدارية، فيتولاها مجلس الوزراء، وصفته إدارية بحتة، ولا يملك أية مبادرة حقيقية، فرئيس مجلس الوزراء من أعضاء المجلس الوطني، والوزارة مسؤولة بالتضامن تجاه المجلس الوطني عن «تنفيذ» السياسة العامة.

ولقد شكّل المجلس الوطني هنا في الظاهر مركز السلطة السياسية التشريعية، لكنه فعلياً كان محكوماً بالقدرة التي تقبع خلفه، وهي قدرة الحزب الذي كان يشهد في تلك الفترة صراعات استقطابية ضارية بين مراكز القوة المدنية والعسكرية من جهة، ومراكز القوة العسكرية المتعددة نفسها من جهة أخرى. وقد اكتسب الاستقطاب أبعاداً جهوية وأيديولوجية وطائفية، إلى أن حسمه في ٢٣ شباط/ فبراير ١٩٦٦ بالانقلاب الذي أطاح بالدستور المؤقت، وقام بحلّ المجلس الوطني للثورة، وتم تركيز سلطة التشريع في مجلس الوزراء وإصدار المراسيم التشريعية بتوقيع رئيس الدولة. أما أعضاء مجلس الوزراء أنفسهم، ورئيس الدولة، فإنهم يعينون ويقالون بقرار من القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي.

وبعد هزيمة الخامس من حزيران/ يونيو ١٩٦٧ انقسمت دائرة صنع القرار على خلفية استعار الخلاف حول إعادة بناء استراتيجية الحزب الداخلية والعربية والإقليمية. ففي ربيع عام ١٩٦٣، كانت ازدواجية السلطة بين جناح وزير الدفاع الفريق حافظ الأسد، وجناح الأمين القطري المساعد صلاح جديد قد تبلورت، إذ إنه على الرغم من أن الجميع كانوا في إطار الحزب، وعلى الرغم من أن الفريق حافظ الأسد نفسه كان عضواً في القيادتين القومية والقطرية، فإن الانقسام العسكري/ المدني كان شديد البروز. وفي مجرى هذا الصراع طرح جناح الفريق حافظ الأسد توسيع دائرة صنع القرار، وإعادة بنائها على أساس من المشاركة، ووضع دستور مؤقت ينصّ على إقامة مجلس شعب مختلف يمارس السلطة التشريعية ويضع دستوراً دائماً للبلاد، وينظّم العلاقة بين سلطات الدولة المنتخبة. وفي سياق هذا الصراع، صدر دستور عام ١٩٦٩. وإثر قيام الحركة التصحيحية في ١٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٠ قامت القيادة القطرية بتعديل هذا الدستور، وتنظيم انتقال السلطة بموجبه بغية إكسابها طابعاً دستورياً شرعياً.

ورسخ دستور عام ١٩٧١ قيادة الحزب للدولة والمجتمع كترجمةٍ لمفهوم الحزب القائد، غير أن الجديد هنا تمثل في إكساب هذا المفهوم مضموناً ملموساً من خلال ترجمته عملياً بتشكيل جبهة وطنية تقدمية تضم القوى الحزبية والسياسية الناصرية

والاشتراكية والشيوعية بقيادة حزب البعث، وعبر إقرار تلك القوى بقيادة الحزب للدولة والمجتمع، وحصر حق العمل السياسي في قطاعي الطلاب والجيش بحزب البعث وحده. وبكلام آخر كان المضمون الفعلي لمفهوم الحزب القائد في الفترة (١٩٦٦ ـ ١٩٧٠) هو سلطة الحزب الواحد الذي يمثل بعض القوى السياسية الأخرى بالصفات الفردية لممثليها في الوزارة، وليس في مركز القرار المتمثل في القيادة القطرية، بينما اكتسب في عام ١٩٧١ مضموناً جبهوياً يقوم على التحالف بين عدة أحزاب تنتمي إلى فضاء أيديولوجي ـ سياسي عام مشترك.

وهكذا، فإن الأساس الدستوري لصنع القرار في سورية يقوم، على غرار النماذج الأوروبية الشرقية، على وحدة السلطة، التي لا تفصل بين السلطات، لكنها تقوم على التفريق بين سلطة القرار السياسي الموحدة في الدولة التي تمتلك حق القرار أو «البت» به، وإدارة الدولة التي تتبع تلك السلطة، وتمثل أداةً إداريةً تنفيذيةً لها في تنفيذ سياستها السلطوية، وفي التوزيع القدري للقيم.

وعلى الرغم من أن الدستور الدائم أخذ من الناحية الشكلية بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أنه أخضع ذلك «الفصل» فعلياً إلى التفريق الوظيفي بينها في إطار وحدة سلطة القرار، بما يجعل منه «تفريقاً» بين السلطات أكثر منه «فصلاً» بينها، فالحديث عن السلطة التنفيذية يوحي بأن الدستور يقوم على مبدأ فصل السلطات، بينما يشير القول إن مجلس الشعب هو «المؤسسة العليا لسلطة الدولة» إلى مفهوم سياسي آخر يختلف كلياً عن مفهوم فصل السلطات. وبالتالي، فإنه يصدر فعليّاً عن القاعدة المرجعية التي قامت عليها دساتير البعث المؤقتة، وهي قاعدة الفصل بين الوظيفة السياسية التي يمارسها بموجب الدستور الحزب الذي يقود جبهة وطنية تقدمية من جانب، والوظيفة الإدارية التي تمارسها الحكومة من جانب آخر. فالقيادة القطرية هي القيادة السياسية التي تتخذ كافة القرارات وتبت بها، بينما تمثل الحكومة الهيئة التنفيذية العليا التي تعمل تحت توجيه الرئيس وإشرافه، ولا تملك في الواقع سوى صفة إدارية بحتة[(١٥)].

وما يبدو أحياناً في فقرات الدستور ومواده من عدم «تفرقةٍ قاطعةٍ مانعةٍ» بين الوظيفتين السياسية والإدارية هو نتاج «عدم تماسك الأحكام الدستورية

---

(١٥) غالي، المصدر نفسه، ص ٦٢٣.

المتعلقة بدور مجلس الوزراء والوزراء»[١٦]، وليس نافذةً تتيح لمجلس الوزراء الاضطلاع بوظيفةٍ سياسيةٍ تقوم على البتّ بسلطة الأمر أو القرار السياسي. ولذلك يستعمل «الدستور الدائم» تعبير «الهيئة التنفيذية» لوصف مجلس الوزراء، ويكملها بعبارة «الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة». وهو ما يعني أن المشرّع الدستوري قد رغب بقصر وظيفة مجلس الوزراء على الجانب الإداري، ولا سيما أن هناك فرقاً من الناحية الدستورية بين تعبيري «هيئة» و«سلطة»[١٧].

٤ ـ بين تركيز القدرة السياسية والتوزيع القدروي الزبائني للقيم

كما سلف القول، يركّز النظام الدستوري السوري القدرة السياسية في حزب البعث العربي الاشتراكي بوصفه الحزب القائد للدولة والمجتمع الذي يقود جبهةً وطنيةً تقدميةً تضم الأحزاب المعترف بها سياسياً في البلاد، وتمثل دستورياً القيادة السياسية العليا. وصحيح أن الدستور يعترف بجبهة وطنية تقدمية يقودها الحزب، وتسترشد بمناهجه ومقررات مؤتمراته القومية والقطرية، غير أنه لا يوجد قانون يحدد آلية تمثيل هذه الأحزاب، وموقعها في البناء السياسي، ولا يحيل إلى قانون أحزاب ينظّم عملها، بل الأمر كله متروك للقيادة القطرية بالدرجة الأساسية، ولقيادة الجبهة نفسها بالدرجة الثانية التي يأتي قرارها غالباً تحصيل حاصل قرار الحزب القائد.

غير أنه في ما عدا صلاحيات الحزب في تسمية المرشح لرئاسة الجمهورية، فإن الأحكام التي تتعلق بدور الحزب هي أحكام عامة وليست تفصيلية، وتتم من خلال الآليات الظرفية لا القانونية المحددة. وتجد هذه الآليات القدروية سندها في الفصل بين الوظيفتين السياسية (الحزبية) والإدارية (الحكومية)، وفي صلاحية إيقاع العقاب خارج الأطر القانونية الاعتيادية باستخدام قانون الطوارىء والمحاكم الاستثنائية. ويجعل ذلك من الحزب قيّماً على مؤسسات الدولة بمختلف مستوياتها الهرمية التراتبية من القاعدة إلى القمة، فالحزب هو الذي يسمّي كافة المرشحين للمناصب العامة التنفيذية، من الموجّه والمدير في المدرسة على مستوى أصغر وحدة بلدية في القرية، إلى رئيس مجلس الوزراء.

وتخضع هذه التسميات على مستوى المحافظات عموماً إلى موافقة اللجنة

---

(١٦) دلة، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، ص ٧٣٥.

(١٧) المصدر نفسه، ص ٧٣٣ ـ ٧٣٤.

الأمنية الفرعية التي يترأسها أمين فرع الحزب في المحافظة، وتضم كافة رؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة. ومن هنا يشكل التقويم حلقةً أساسيةً في نقل عملية الترشيح إلى قرار، وهو ما يجعل من الأجهزة الأمنية شريكاً فعالاً وحاسماً في عملية تسمية المرشحين. وفي حين إن الحزب هو الذي يتخذ قرار التسمية ظاهرياً، فإنه لا يستطيع إلا في حالات محدودة جداً أن يتجاهل اعتراض أي جهاز على التسمية. أما في ما يتعلق بتسمية مدراء المؤسسات والمرشحين لشغل مقاعد في مجلس الشعب مثلاً، فيتم ذلك وفق الآلية السابقة نفسها، لكن مع تمتع جهاز فرعي متفرّغ للعمل اليومي ومنبثق عن القيادة القطرية بإقرار مقترحات الفروع في مجال التعيينات الحزبية والحكومية للمدراء وتصفيتها انتقائياً ليصار إلى إقرارها. ويشتمل هذا الجهاز على مكاتب قطرية موازية لمؤسسات السلطة والمنظمات الشعبية من التعليم إلى الأمن، وبشكلٍ ما يمكننا اعتبار أن هذا الجهاز هو مركز التوزيع القدروي للقيم بما تشتمل عليه من مغانم ومكافآت ومناصب وترقيات أو عقوبات وإقصاءات، بينما تتولى القيادة القطرية (مجتمعة) مناقشة السياسة السلطوية العامة، وإقرار المرشحين لرئاسة المكاتب التنفيذية للمنظمات الشعبية والنقابات المهنية ومجلس الشعب والحكومة ومعاوني الوزراء والسفراء... إلخ. وبهذا المعنى، فإن التوزيع القدروي الزبائني السياسي للقيم هو الوجه الآخر لعملية التركيز السياسي للقدرة التي تتدخل فيها عوامل ودوافع ووظائف متعددة، غير أنها تتم رسمياً باسم الحزب.

إن تركيز التوزيع السياسي للقدرة بالحزب قد جعله منغمساً بشكل تام بمشاكل السلطة الإدارية ضمن تعقيدات ما أصبح يعرف بنموذج الحزب ـ الدولة، وأثار باستمرار مشاكل العلاقة بين الحزب والسلطة. فبموجب المراجع الأيديولوجية لفكر الحزب عن العلاقة بين الحزب والسلطة، يجب ألا يتعدّى الحزب دور الموجه والمرشد لسياسات السلطة، لكن من دون الانغماس فيها حفاظاً على الموقع «القيادي» و«الطليعي» للحزب، في حين إن ما تم فعلياً هو درجة قصوى من الانغماس التام الذي تحكمه الآليات القدروية. ولقد جرت في عهد الرئيس بشار الأسد محاولة لتنظيم العلاقة بين الحزب والدولة أخذت اسم الفصل بين الحزب والدولة، لكن «الفصل» لم يعن هنا أكثر من محاولة لتنظيم آليات اتخاذ القرار بين مؤسسات الحزب ومؤسسات الدولة، بشكل يعطى فيه المحافظون وسلطات الدولة دوراً أكبر في تعيين قادة المؤسسات، إلى جانب رأي المؤسسات الحزبية الفرعية (قيادات الفروع)، بينما اضطلعت القيادة القطرية بوظيفة الاختيار من بين

المرشحين. لكن حتى في هذا المجال، فإن القرار الذي تتخذه السلطة الحزبية أو السلطة الحكومية لا يفسر أبداً بالمعايير القانونية والوصفية الشكلية الناظمة لذلك بقدر ما هو نتاج ميزان القوى بين الفئات المعنية.

وبشكل عام، فإن عملية التوزيع القدروي للقيم تتميز بطبيعتها بأنها عملية صراعية، فعمليات تصعيد المكانة (بما تنطوي عليه من مكافآت ومغانم) أو تخفيضها (بما تنطوي عليه من إقصاء واستبعاد) هي نوع من الصراعات التقليدية الزبائنية التي تدور حول المصالح لا من نوع الصراعات السياسية التي تدور حول الاتجاهات والبرامج.

٥ ـ شخصنة سلطة القرار

قام النظام السياسي السوري منذ عام ١٩٧١ على تركيز القرار في رئيس الجمهورية، وقد كان ذلك رد فعلٍ معاكساً على طول الخط للصيغ السابقة التي حكمت عملية صنع القرار واتخاذه خلال أعوام (١٩٦٣ ـ ١٩٧٠)، حيث كانت تلك الصيغ تقوم شكلياً على مبدأ «القيادة الجماعية» التي يعتبر بمقتضاها رئيس الدولة مجرد واجهة تنفيذية، بينما لم تكن آليات القيادة الجماعية في عملية صنع القرار واتخاذه سوى آليات قدروية بحتة تتحكم فيها موازين القدرة الأكبر والأنفذ التي تستند إلى شبكة من علاقات زبائنية، ويسودها عموماً الصراع والانقسام، وحتى التطاحن الداخلي، الذي تنتج منه دوماً دورة التصفيات والتطهير بما في ذلك الانقلابات الداخلية والانقلابات المضادة، فالانقلابات الداخلية أكمل تعبير عن تعطل آلية القرار الجماعي، فما لم يتم تقريره بشكل جماعي من خلال المؤسسة السياسية العليا يتم تقريره بواسطة المنطق الانقلابي العاجز.

ومن الناحية الدستورية، وبموجب دستور عام ١٩٧٣، وهو أول دستور ينظّم عمل الحزب وفق قواعد شكلية معلنة تتخطى الاعتباطية «الثورية» السابقة، فإن الحزب يتمتع من خلال القيادة القطرية بسلطة اقتراح اسم المرشح لرئاسة الجمهورية على مجلس الشعب «المنتخب» بطريقة الاقتراع العام، ثم بعد موافقة مجلس الشعب على الاسم يتم طرحه للاستفتاء العام. وليس هناك نصّ في الدستور على أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية حزبياً، إذ يملك الحزب من الناحية الشكلية تسمية مرشح غير حزبي. كما يملك مجلس الشعب دستورياً سلطة ردّ الاقتراح وطلب تسمية مرشح جديد. لكن تبقى سلطة التسمية قانونياً أو دستورياً في كل الحالات للقيادة القطرية.

ومن الملاحظ أن النظام السياسي السوري قد راعى الشكليات التي ينصّ عليها الدستور في هذا المجال بدقةٍ بالغةٍ، في حين إن الآليات القدروية هي الآليات الفعلية التي حكمت تلك العملية من ألفها إلى يائها، ومن هنا لم يحدث قط طيلة تلك الفترة أن تعدّت العملية المؤسسية لانتخاب رئيس الجمهورية (بدءاً من ترشيح القيادة القطرية له إلى إقراره في مجلس الشعب وطرحه على الاستفتاء العام) إطار التزكية الآلية التي تتحول فيها نمطياً عملية إقرار اسم مرشح القيادة القطرية إلى عملية احتفالية.

وبكلامٍ آخر، فإن آليات صنع القرار الخاص باختيار رئيس الجمهورية والاستفتاء عليه، هي آليات تراعي بدقة الخطوات الإجرائية التي ينصّ عليها الدستور، وبموجب ذلك فإن الرئيس الراحل حافظ الأسد حرص بعد قيامه بالحركة التصحيحية في ١٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٠ على أن ينتخب عبر الاستفتاء وفق تعديلات أحكام الدستور المؤقت الذي تم إقراره في عام ١٩٦٩، مع أن هذا الدستور لم يعمل به قط، وسقط بعد قيام الحركة التصحيحية في ١٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٠.

لكن تلك الآليات الدستورية المرعية بدقة شديدة كانت بالفعل آليات قدروية تنفذ إلى ما وراءها، وتجد تفسيرها في إحدى أبرز ثنائيات آليات القدرة/ السلطة، وهي ثنائية السلطة الرسمية والسلطة الفعلية، وليست السلطة الفعلية هنا سوى أحد أبرز تجليات القدرة. وهناك في هذا المجال قصة تروى بالغة الدلالة، وهي أن كبار الشركاء العسكريين لوزير الدفاع السوري الفريق حافظ الأسد خلال الفترة (١٩٦٦ ـ ١٩٧٠) في هذه الحركة التصحيحية، قد تنافسوا في ما بينهم على احتلال منصب وزير الدفاع في أول وزارة برئاسة الأسد تتشكّل بعد الحركة التصحيحية، فما كان من الأسد الذي يمثل مركز القدرة الحقيقي إلا أن ردّ على صراعاتهم بتعيين مدني كوزير للدفاع، بل إنه اختار هذا المدني ممن لم يؤدوا الخدمة الإلزامية بعد. وتعبّر هذه القصة بشكلٍ بليغٍ عن الفروق الجوهرية بين السلطة الفعلية (أو القدرة) والسلطة الاسمية.

لم تتم شخصنة سلطة القرار دفعةً واحدةً في سورية، بل خضعت إلى عملية تطور ارتبطت إلى حدّ بعيد بتعاظم الدور التدخلي لسلطة الدولة ـ الحزب في كافة أنحاء الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتجسيد تلك السلطة في مركز قوي مشخصن يمثل «وحدة» الدولة والمجتمع، وإن جرت مأسستها دستورياً.

ومن الناحية الشكلية الدستورية، فإن النظام الدستوري السوري هو نظام رئاسي مطعّم ببعض السمات التمثيلية شبه البرلمانية التي حافظ الرئيس الراحل حافظ الأسد على شكليات قواعدها. ويقوم هذا النظام على تركيز القدرة السياسية لكافة مؤسسات الحزب والدولة العسكرية والمدنية في رئيس الجمهورية الذي يمثل حجر الزاوية في النظام السياسي كله، بحيث تفوق سلطات الرئيس الدستورية الحدود المعروفة لسلطات الرئيس في النظم الرئاسية، فهو الأمين العام للحزب، ورئيس مجلس القضاء الأعلى، ويملك حق حلّ مجلس الشعب، والتشريع في غير دورات انعقاده، ورد القوانين، وهو الذي يعين الوزراء ويقيلهم، ويكونون مسؤولين أمامه، وهو القائد العام الفعلي للقوات المسلحة، وهو الذي يشرف على عمل مجلس الوزراء ويوجهه، بل وتقترب سلطات الرئيس، كما أشرنا سابقاً، من سلطة «البريزيديوم» في المنظومة السوفياتية[(١٨)].

تمثل هذه الصلاحية «البريزيديومية» مأسسةً دستوريةً لشعار «قائد المسيرة» الذي رفعه المؤتمر القطري البعثي الخامس (١٩٧١) لطرح قيادة قومية مشخصنة تسدّ فراغ الزعامة بعد رحيل الرئيس جمال عبد الناصر، وتضمن «التفاف الجماهير حولها». وافترض الحزب أن شعار قائد المسيرة موجّه إلى الجماهير، بينما قرارات الرئيس، وهو نفسه أمين عام الحزب، محكومة بالتزامه بقواعد القيادة الجماعية للحزب القائد وقراراته.

كان شعار «قائد المسيرة» طيلة الفترة الممتدة بين عامي ١٩٧١ و١٩٨٣ شعاراً تعبوياً لتجسيد وحدة السلطة، ظلّ فيه الرئيس محور القرار في النظام السياسي، لكن الرئيس حافظ الأسد حرص بشكل دائم خلال تلك الفترة على أن يتم ذلك عبر المؤسسة الحزبية العليا التي كانت قياداتها حتى ذلك الوقت منتخبة من المؤتمر القطري، وليست منتقاة من مراكز القدرة المهيمنة ويصادق عليها المؤتمر، كما أنه كان يستشير في تلك الفترة القيادة المركزية للجبهة بوصفها قيادة سياسية عليا للبلاد، وكان من أبرز نماذج ذلك بحث قرار حرب تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٣.

بيد أننا نميّز هنا بين مرحلتين فرعيتين، هما: مرحلة (١٩٧٠ ـ ١٩٨٠) ومرحلة (١٩٨٠ ـ ٢٠٠٠). ففي المرحلة **الأولى** كان يتم إنتاج سلطة الفاعلين

---

(١٨) غالي، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، ص ٦٢٦، قارن مع: دلة، المصدر نفسه، ص ٧٣٣.

السياسيين في عملية صنع القرار من خلال انتخابات حزبية حرة، بمعنى أنها تتم عبر صندوق اقتراع حزبي، لكنه خاضع مثل كل عملية انتخابية لفعالية الآليات القدروية وطريقتها في وعود التوزيع القدروي للقيم. فلقد كان الأعضاء العاملون في المنظمات الحزبية الموجودة على مستوى المناطق يَنْتَخِبُون مباشرة، وفق معيار عددي معين، ممثليهم في المؤتمر القطري وهو أعلى سلطة حزبية تشريعية على مستوى القطر، ويقوم هؤلاء من خلال انتخابات تكتلية تنافسية بانتخاب قيادة قطرية تنتخب بدورها أمينها القطري المساعد، ذلك أن رئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب على المستوى القومي كله بما في ذلك المستوى القطري السوري، أما الأمين القطري المساعد فهو مساعد للأمين العام في مستوى القطر. وتبعاً لمراكز القدرة وتنافسها على التحكم بصناعة القرار أو بتوجيهه في إطار سمو موقع الأمين العام عليها، فإن هذه الصراعات كانت جدّية، مع أنها كانت من نوع الصراعات التقليدية حول السلطة، لا الصراعات الاستراتيجية كما في الفترة (١٩٦٨ ـ ١٩٧٠). ولقد تقبلها الرئيس الأسد، ولا سيما في المرحلة **الأولى**، غير أنه لم يتردد قط في التدخل الحاسم حين كان يحس بأن لعبة الصراع تهدد بحالة فوضى، فلقد كان في المحصّلة كرجل عسكري نظامياً حتى داخل معسكر قدرته[١٩].

أما في المرحلة **الثانية** (١٩٨٠ ـ ٢٠٠٠)، فلم تعد القيادة القطرية منتخبةً، بل إن المؤتمر القطري المنتخب بالفعل قد فوّض لأول مرةٍ الأمين العام تسمية قيادة قطرية مساعدة له، ثم يصادق عليها المؤتمر كقيادة منتخبة، وكان الحزب يقترب في ذلك من طريقة إنتاج الأحزاب الشيوعية للسلطة في داخلها، وهي طريقة «المركزية الديمقراطية». وقد بدأ ذلك لأول مرة في تاريخ الحزب في المؤتمر القطري السابع (١٩٧٩)، وتم تبريره بأن المرحلة استثنائية تتميز بصراع ضار بين الحزب والحركة الإسلامية التي استهدفت إسقاطه والتخلّص منه. لقد سلم الحزب، الذي يمثل السلطة السياسية في النظام الدستوري، كافة صلاحياته في

---

(١٩) تُروى هنا قصة احتدام التناقض عام ١٩٧٨، وتبادل أعضاء القيادة القيادة القطرية التضارب بالكراسي، فما كان من الأسد في تعامله مع هذه القيادة الحزبية السياسية المنتخبة دستورياً، أي وفق النظام الداخلي الحزبي، إلّا أن ألقى عليها درساً صاعقاً بالانضباط، وقام بتغيير رئاسة المكاتب القطرية لخلخلة مراكز القوى وتبديلها، مع قولة شهيرة منسوبة إليه هي أنه مستعد ليعرضهم في ساحة المرجة «ليأكلهم الشعب»، وأنه لن يخالف النظام الداخلي الحزبي بل سيدعو إلى دورة استثنائية للمؤتمر القطري كي تنتخب قيادة بديلة لهم. ومما لا شكّ فيه أن قوانين القدرة وتملك ناصيتها هي التي فرضت ذلك.

تشكيل قيادة القرار وسلطة الأمر والنهي، إلى الأمين العام الذي شكلها في الواقع عبر المراكز القدروية التي يثق بها. ولقد تمثل أهم مركز للقدرة الحزبية الداخلية في جناح العميد رفعت الأسد قائد وحدات سرايا الدفاع الذي استطاع أن يقصي في المؤتمر العام للحزب عام ١٩٧٩ أقوى خصومه السياسيين أو من ليسوا مضموني الولاء من القيادة الجديدة.

والواقع أن دخول الرئيس الأسد في الغيبوبة أوائل عام ١٩٨٤ كشف عن طريقة تفكيره في دور الحزب، فهو قد أسلم الزمام إبان غيبوبته إلى قيادة سداسية تمثل رؤوس الحزب والجيش والحكومة، وليس إلى القيادة القطرية التي كان يفترض بها أن تملأ سياسياً الفراغ المحتمل، وبكلام آخر فإنه أوكل سدّ الفراغ إلى الرؤوس القدروية الأساسية في الدولة والجيش والحزب، وليس إلى المؤسسة الحزبية التي اجتمعت بضغط من رفعت الأسد واعتبرت نفسها قيادة بديلة من اللجنة السداسية القيادية. ولم يكن ذلك بدافع استعادة القيادة القطرية صلاحيتها في هذا المجال، بل، كما سلف القول، بضغط رفعت الأسد الذي كان عضواً في القيادة القطرية ومسيطراً عليها، وكان معظم أعضائها يدينون بوصولهم إلى هذا المنصب إليه[٢٠].

إن مرحلة الصراع الضاري مع الإسلاميين (١٩٧٦ ـ ١٩٨٢) قد تلاها مباشرةً صراع داخلي ضار في ما بين مراكز القدرة الضاربة في السلطة (١٩٨٣ ـ ١٩٨٤)، ذلك الصراع الذي اتخذ شكل استقطاب حاد بين قادة الجيش النظامي العام في ضوء توجيه الأسد المستيقظ من الغيبوبة من جهة، وقائد الجيش الخاص بسرايا الدفاع التي كان يقودها العميد رفعت الأسد من جهة أخرى.

وإذا كان علم السياسة يطرح تحليل شخصية صانع القرار في باب علم النفس أو علم النفس السياسي بما يكشف عن مهاراته وقدراته الخاصة في إطار النظام، فإن الرئيس حافظ الأسد قد مثل يومئذ نموذجاً له دلالته، وذلك من ناحية قدراته الشخصية التأثيرية في كبار معاونيه الأمنيين والعسكريين والسياسيين. غير أن تمرد أخيه عليه ببرنامج نقيض جذرياً لبرنامجه قد دفعه إلى مزيد من تركيز القدرة في قبضته المحكمة، وهو ما ضخّم من قدراته وجعلها تفوق القانون المعمول به ومؤسساته المعلنة.

---

(٢٠) قارن مع: نيقولاس فان دام، **الصراع على السلطة في سوريا**، ط ٢ (القاهرة: مكتبة مدبولي، ١٩٩٥)، ص ١٧٥ ـ ١٧٦.

اكتسب شعار «قائد المسيرة» و«بطل التشرينين»، أي تشرين التصحيح وتشرين التحرير، لأول مرة مضموناً كاريزماتياً ابتكره العماد مصطفى طلاس وزير الدفاع يومئذ، بهدف إعادة توحيد مراكز القدرة الأساسية حول زعامة الرئيس. وكان ذلك جزءاً من سيرورةٍ أشمل هي سيرورة التغيّر الحاد في طبيعة النظام السياسي نتيجة مضاعفات مواجهته الدامية مع الإخوان المسلمين في سياق استقطابٍ إقليمي حاد بين بغداد ودمشق، واكتساب النظام التسلطي سمات شمولية جديدة. وقد تحول شعار «قائد المسيرة» هنا إلى شعار «قائدنا إلى الأبد: الأمين حافظ الأسد»، وتم ترويج الشعار الجديد في شكل عهود مكتوبة بالدم رفعت إلى الرئيس(٢١). ومن هنا تغيّر المضمون الدستوري لـ «الاستفتاء» على رئيس الجمهورية بعد انتهاء ولايته الرئاسية من «استفتاء» يعطى فيه الناخب حق الإدلاء بـ «نعم» أو «لا»، إلى ما سمّي بـ «البيعة». ولقد ظل مصطلح «الاستفتاء» مستخدماً بالطبع، ولكن عملية الاستفتاء نفسها وصفت بـ «البيعة» «إلى الأبد» التي حافظت على نسبتها التقليدية بـ ٩٩,٩٧٨ بالمئة. والواقع أن الأسد الذي خرج من عزلته الإقليمية والدولية بدءاً من عام ١٩٨٩، ولا سيما بعد احتلال العراق الكويت في ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠ لم يعد يكترث بالاستفتاء نفسه مع الحرص الشكلي عليه، إلى درجة أن الرئيس الراحل حافظ الأسد قد أجّل موعد الاستفتاء على تجديد ولايته الرئاسية في ٨ شباط/فبراير ١٩٩٩ بسبب مشاركته في تشييع الملك حسين.

ما يهمنا من ذلك على مستوى علاقته بمركزية سلطة القرار هو أنه تمّت إعادة بناء هذه المركزية على أساس مشخصن كاريزماتي مفرط، مع بروز الرئيس ليس كرمز مجسد لوحدة الدولة والمجتمع، بل وبروزه فوق المؤسسات التي تحولت إلى مؤسسات شوروية يتوقف دورها الشوروي على مدى حاجة الرئيس إلى استدعائه أو الاستنارة به، بحيث غدت أطراً لتزكية القرار وليس لصنعه. ولكن الأسد ربط ذلك كله بمقتضيات المصالح الاستراتيجية والجيو ـ بوليتيكية للدولة.

لقد حدث في هذا السياق أن أصبحت السلطة النابعة من الرئيس أقوى من سلطة الدولة، وأحيطت بنوع من أيديولوجيا سلطوية مهيبة جعلتها فوق الجميع، فلقد كان الأسد الأب فوق المؤسسات، لكنه اختلف عن سائر أعضاء قيادته في

(٢١) قادها العماد مصطفى طلاس وزير الدفاع، وبدأت حملة المبايعة وتوثيق العهد بالدم بالسّير خلف قيادة الرئيس إلى الأبد من كافة القطاعات والمدارس والكليات العسكرية لإبراز تماسك الجيش ووحدته خلف قيادة الرئيس بعد الانقسام الضاري بين القيادة العسكرية وقيادة رفعت الأسد.

هذه الفترة في أنه ربط حركته باستمرار بالمقتضيات الاستراتيجية للدولة السورية، وكمنت براعته في أنه كان يشاور القادة الأقربين إليه مع أنه يحتفظ بسلطة القرار، وهو لم يتعرّض لاعتراض على قراراته من قيادته، لكنه لو تعرّض له، على سبيل الافتراض، فإنه ما كان ليتوانى عن فرض رأيه واستخدام منطق القدرة التقليدي الذي يتحكّم بقواعد سلطة العقاب والمكافأة. وهو لم يلغ قط أي قرار للقيادة القطرية، ولكن هذه القيادة كانت «لبقة» وقررت أن تبتّ بالشأن الداخلي، وليس بسياسات الدولة الجيو ـ بوليتيكية واستراتيجيتها التي جرى تفويضها فعلياً بشكل تام للرئيس. وبمعنى آخر، عمل الأسد الأب على أن تستبطن القيادة القطرية مواقفه وتعيد إنتاجها، علماً بأنها حددت وظيفتها في مجال الاقتصاد غير الرسمي الذي وصلت مساهمته إلى حوالى ٣٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في أواسط الثمانينيات[٢٢].

ثالثاً: بين صانع القرار وعملية صناعة القرار

يجب التمييز هنا بين صانع القرار وعملية صناعة القرار، وفحص ما إذا كانت هناك فروقات واضحة بينهما، وتمييز طبيعة القرارات المتعلقة بالسياسات الداخلية والخارجية، مع مراعاة ما سبق ذكره من أن البعض يربط دراسة صانع القرار بعلم النفس أو علم الاجتماع النفسي[٢٣]. وقد برزت إبان عهد الرئيس حافظ الأسد المزايا القدروية الخاصة التي تمكّن من خلالها الرئيس ليس فقط من ممارسة التأثير المباشر في القادة العسكريين والسياسيين الكبار، ولا سيما منهم العسكريون، بل كذلك التحم بقيمهم واتجاهاتهم السلوكية. وهناك في هذا المجال ما يرويه باتريك سيل بقدر وافٍ من التفصيل عن عملية تدخل الأسد المباشر في عام ١٩٨٤ بالنزول إلى الميدان، ورد الضباط المنقلبين إلى ثكناتهم، وقيامه بترحيل كافة الجنرالات المتصارعين إبان مرضه على طائرة إلى موسكو، حتى إذا ما أثار أحدهم المخاوف على النظام في حال تم ترحيل جميع القادة، كان جواب الرئيس: لا تخافوا على النظام، بل خافوا على أنفسكم. ومن القبيل نفسه قوله لشقيقه رفعت إبان انقلابه عليه بنبرة تحدّ وعقاب: تريد النظام؟.. أنا النظام[٢٤].

---

(٢٢) نبيل سكر، «نحو اقتصاد اشتراكي متطور،» بحث غير منشور ضمن: مشروع الإصلاح الاقتصادي الذي قدمه فريق نبيل سكر إلى القيادة السورية في ٢٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٧.

(٢٣) صعب، **علم السياسة**، ص ١٩٦ ـ ١٩٨.

(٢٤) باتريك سيل، **الأسد: الصراع على الشرق الأوسط** (لندن: دار الساقي، ١٩٩٨).

لكن هذا لم ينف أبداً أن الرئيس الراحل حافظ الأسد كان يراعي التوازن بين مراكز القوة والسيطرة في النظام السياسي الذي يقوده، حين يحدث نوع من اصطدام بينها، ومن ذلك أنه قد استوعب في عام ١٩٨٧ احتجاج جنرالات المؤسسة العسكرية ضد رئيس الحكومة السورية يومئذ عبد الرؤوف الكسم بدعوى تطاوله على كرامة المؤسسة وهيبتها ومحاولة النيل منها[٢٥]، بينما كان الكسم يعمل بحزم على مكافحة التهريب وتخفيض الإنفاق، فوجد الأسد أنه من المناسب تغيير الحكومة، ونقل رئيسها في ما بعد إلى مركز آخر يوحي بالقوة، وهو مكتب الأمن القومي في القيادة القطرية. وكانت تلك هي آخر مرة يراعي فيها الأسد هذه التوازنات، بينما لم يتردد قط حين لاحت نذر تكرارها في اتخاذ القرار الحاسم بالتجريد من المنصب والمعاقبة والإحالة إلى التقاعد[٢٦].

لقد ترافقت عملية تشديد المركزية والشخصنة مع اكتساب النظام السياسي سمات النظام الشديد المحافظة في كافة المجالات، عدا في المجال الاقتصادي نسبياً، فتجمّدت دورة النخب ممثلة بدورات انعقاد المؤتمر القطري اعتيادياً مرة كل أربع سنوات، واستمر هذا التجميد خمسة عشر عاماً تقريباً تفصل بين المؤتمر القطري الثامن (١٩٨٥) والمؤتمر القطري التاسع (حزيران/ يونيو ٢٠٠٠)، سادت فيها مرحلة شبه بريجنيفية من نوع خاص في سورية. ونتج من تجميد دورة النخب الحفاظ على الوضع السائد لمراكز السلطة بعد تجاوز الأزمة الخطرة التي لازمت محاولة انقلاب رفعت الأسد (أواخر ١٩٨٣ ـ نيسان/أبريل ١٩٨٤)، واستقرار القيادات الحزبية والحكومية في نوع من البيروقراطية المسيطرة والشديدة الجمود.

ومن الممكن ردّ هذا الانكماش المحافظ إلى عوامل متعددة لسنا بصدد جردها وتحليلها وبيان آثارها وتضافراتها كلها في عملية صنع القرار، لكن يمكن أن نذكر منها الحيلولة دون نشوء مراكز قدروية جديدة تهدد بإضعاف النظام، وبروز الأزمة الاقتصادية في منتصف الثمانينيات بسبب إفلاس سورية، وفرض نوع من العزلة الدولية والإقليمية الخانقة عليها نتيجة موقفها من الحرب العراقية ـ الإيرانية، واشتداد حدة الاستقطاب الإقليمي بين بغداد ودمشق، وانعكاس ذلك

---

(٢٥) فولكر بيرتس، **الاقتصاد السياسي السوري تحت حكم الأسد**، ترجمة مخطوطة لعبد الكريم محفوظ، ص ١٥٤.

(٢٦) حالة اللواء علي حيدر قائد الوحدات الخاصة التي اعتبرت بمثابة وحدات النخبة في الجيش السوري، قارن مع: فان دام، **الصراع على السلطة في سوريا**، ص ١٨٩ ـ ١٩٠.

مباشرة على الوضع في لبنان في سياق تفاعلات الحرب العراقية ـ الإيرانية، وقيام حرب الخليج الثانية، ونهاية الحرب الباردة، وانطلاق عملية مدريد للسلام.. إلخ، وهو ما يمكن وصفه مجازياً بتحكم عقلية «القلعة المحاصرة» أو «الحصن» في عملية صنع القرار السياسي السوري.

١ ـ التقاسم الوظيفي: الفصل الذاتي بين دوائر صنع القرار الداخلي والخارجي

بعد انطلاق عملية مدريد للسلام تم نوع من التقاسم الوظيفي القدروي في إطار عملية صنع القرار في سورية، فوض الرئيس بمقتضاه مراكز القدرة بالعمل في مجالاتها، ففوض الحكومة بإدارة الشأن الداخلي السوري دون الرجوع إليه إلا في القضايا الرئيسية، ولذلك ظلت حكومة محمود الزعبي مستمرة من عام ١٩٨٧ وحتى انتحاره في عام ١٩٩٩ من دون تعديلات كبيرة، وفوّض القيادة القطرية بالاستمرار في تسيير الشأن الحزبي اليومي الداخلي، وفوّض ثلاثي المركز القوي المؤلف من نائب الرئيس عبد الحليم خدام، والعماد حكمت الشهابي رئيس هيئة الأركان، ورئيس جهاز الأمن والاستطلاع في لبنان اللواء غازي كنعان، بإدارة الموضوع اللبناني، في حين تفرّغ هو لإدارة السياسة الخارجية وصنع قراراتها ومواقفها التي تتعلق بالتغيّرات الجيو ـ بوليتيكية الجارية، وبالمسار التفاوضي المعقّد مع إسرائيل في إطار عملية مدريد للسلام.

ولا بد من التشديد على أن هذا التقاسم الوظيفي لم يكن معلناً، لكن يمكن استنتاجه تحليلياً، وأنه لم يتم الاعتراف به قط، لكن كل رؤوس مراكز القدرة كانت تستبطنه على نحو ما، وأنه لم يكن مطلقاً، بل نسبياً، ويخضع برمته لإحاطة الرئيس بأبرز قضاياه والبتّ بها، وأنه لم يكن نتاج «ضعف» الرئيس، بل من صنعه وتصميمه شخصياً، فلقد كان جميع رؤوس مراكز القدرة «المفوضين» تحت رحمة رضائه عن أدائهم، واستمرار ثقته بهم، وكانوا في الأساس من صنعه، ويعلنون في كل ما يقومون به أنهم يستندون إلى توجيهاته، ويمكن وصفهم بـ «عمال الرئيس» في المجالات التي أوكل إليهم تسييرها وإدارتها. غير أنه كان معلوماً أن مراكز القدرة باتت على درجةٍ من القوة تستدعي مراعاة الرئيس قوتها ومصالحها في حدود معينة داخل النظام. ولقد راعاها الرئيس من المنطلق البراغماتي، ولكنه كان قادراً في كل لحظة على أن يفعل ما يشاء مع أي مركز منها على حدة.

من هنا لم يعد الرئيس يحضر بشخصه اجتماعات القيادة القطرية الأسبوعية

واجتماعات القيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية، إلا نادراً وبشكلٍ محدود، حين كان يتعلق الأمر بقرار يريد أن يبلغه إلى القيادة بنفسه، في حين إن القيادتين القطرية والجبهوية تمثلان دستورياً القيادة السياسية العليا للبلاد، لكنه كان حاضراً بكثافة من خلال عمل تلك المراكز بواسطة الاستناد إلى توجيهاته. وغدا الرئيس، وهو مركز القرار، أكثر ابتعاداً عن طاقمه السياسي، إذ يروى أن وزراءه لم يكن ليلتقيهم إلا حين تأديتهم القسم أو حين توديعهم، ومرات قليلة حدث فيها أن استقبل أحد الوزراء «المقالين» أو المنتقلين إلى مكان عمل آخر. وأدى هذا التقسيم الوظيفي إلى نشوء مفهوم «الحظوة» أو «المسافة»، فكانت الشخصية تعلو بمقدار قربها من الرئيس أو ثقته بها[٢٧]. وكان واضحاً للجميع أن المراكز القدروية التي منحها الأسد سلطة التسيير والقيادة في مجالها هي مراكز جديدة لصنع القرار، وليست الأطر المؤسسية التقليدية لصنع القرار.

وفي هذه المرحلة سادت آليات إنتاج القرار السياسي من الأعلى وتبليغه إلى الأدنى، فالقيادة القطرية تتبلغ القرار الذي اتخذه الرئيس حول موضوع سياسي معين يتعلق بالسياسة الخارجية، وتقوم بتوزيع أعضائها على الفروع، ونقل القرار وشرحه للجهاز الحزبي، وتعبئته حوله، بهدف «نشره بين الجماهير». ولقد كان لكل مركز من مراكز القدرة السياسية آلياته وقنواته ومؤسساته في نقل القرارات من الأعلى إلى الأدنى، غير أنها كانت تتلاقى عادة من خلال اجتماع دوري لأمناء الفروع والمحافظين ورؤساء المنظمات الشعبية والمهنية. كما أن مجلس الوزراء كان يترأسه عادة الأمين القطري المساعد، ويستمع تقليدياً إلى عرض من وزير الخارجية عن التوجهات السياسية السورية في ظلّ الوضع العربي والإقليمي والدولي، ويناقش أداء العمل الحزبي والحكومي وتنفيذ الخطط.

بكلامٍ آخر، كان هذا التقاسم الوظيفي أقرب إلى نوع من توزيع الرئيس سلطاته البرِيزيديومية القدروية والدستورية، من منطلق أنهُ يستطيع أن يفرض عقوبةً على الذين يرفضون السير في الوجهة التي يريدها، فالقدرة موجودة ما دام هناك شخص يسيطر تحت وطأة العقوبة على تصرفات الآخرين[٢٨]. وفي مجال السياسة الخارجية، كان من الممكن لمركز القدرة المتمثل بالرئيس الاعتراف بالتأثير

---

(٢٧) قارن ذلك مع ما أورده واستشهد به رضوان جودت زيادة، **السلام الداني: المفاوضات السورية ـ الإسرائيلية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٥)، ص ٢٠٦.

(٢٨) صعب، **علم السياسة**، ص ١٥٦، وسليمان، **مدخل إلى علم السياسة**.

عبر بعض الآليات التشاورية التي يقوم بها الرئيس مع المقرّبين إليه في مراكز القرار، لكن سلطة القرار كانت تعود إليه وحده، في حين لم يتخط دور تلك المداولات التشاورية حدود الاستئناس والاستنارة عند صنع القرار.

وإذا كان الرئيس في مرحلة (١٩٧٠ ـ ١٩٨٠)، حين كانت القيادة الحزبية منتخبةً بشكلٍ مباشرٍ من خلال المؤتمر القطري، يقوم باتخاذ كافة قراراته المتعلقة بالسياسة الخارجية من خلال المؤسسات العليا الحزبية والجبهوية القائمة دستورياً ومؤسسياً، وفق منهج القيادة الجماعية (مثل قراراته الاستراتيجية بخوض حرب تشرين الأول/ أكتوبر والتوقيع على اتفاقية فصل القوات مع إسرائيل والتدخل العسكري في لبنان)، فإنه في مرحلة ما اصطلحنا على تسميتها بالتوزيع الوظيفي القدروي لممارسة السلطة قد استقل تماماً بصنع السياسة الخارجية التي كانت المؤسسات تستمع إلى بيان بها أو عرض لها من قبل وزير الخارجية غالباً أو من قبل الرئيس أحياناً أكثر مما تناقشها وتتدخل فيها. ولم يكن لمجلس الوزراء، بحكم نظرية الفصل بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية، أي دور في رسم السياسة الخارجية أو التأثير في توجهاتها، لكن وزير الخارجية بوصفه عضواً في الحكومة، ونائباً لرئيس مجلس الوزراء في مجاله في الآن ذاته كان يعرض تلك السياسة ويحيط المجلس علماً بها. وبكلام آخر، لم تكن السياسة الخارجية قط في أية فترة من تلك المرحلة من وظائف الحكومة، بل من وظائف الرئيس، فكانت وزارة الخارجية شكلياً حقيبةً من حقائب الحكومة، لكنها فعلياً كانت هي حقيبة الرئيس.

لم يعتمد الرئيس في سلطة صنع السياسة الخارجية هنا على القيادة القطرية التي غدت مجرد جهازٍ يستمع ويقوم بالتسويق السياسي لما يسمعه، فمداركها وفق مهاراتها وقدراتها كانت في الأصل مدارك تلقينية ولانقدية. لكنه أنشأ عقب انطلاق مؤتمر مدريد للسلام في عام ١٩٩١ ما يسمّى اللجنة السياسية الدائمة التابعة لوزارة الخارجية. وكانت اللجنة تضم خبراء عسكريين سابقين ومستشارين قانونيين ودبلوماسيين. لكن لم يكن لها القرار النهائي في صنع السياسة الخارجية، إذ جعلها الرئيس أشبه بالهيئة الاستشارية التي يطلب منها ترشيداً لصنع القرار، خاصة خلال المفاوضات. وقد استمرت اللجنة حتى بعد وفاة الأسد، لكنها بالكاد اجتمعت أو أبدت رأياً. وحتى إذا فعلت فإنها كانت تحاول أن تزكّي الرأي الرسمي. ولذلك لم يكن يعوّل عليها[٢٩].

(٢٩) رضوان زيادة، «رؤيتان في السياسة الخارجية،» **النهار**، ٢٤/ ٣/ ٢٠٠٣.

ولقد كانت الآلية المؤسسية نفسها لوزارة الخارجية ضعيفةً إلى درجةٍ كبيرةٍ، إذ لم تكن الوزارة صاحبة القرار في تعيين كادرها بقدر ما كانت تسمية عناصر أو ترشيحهم تعود إلى القيادة القطرية التي كانت عادةً ما تختار أمناء الفروع السابقين ورؤساء المنظمات الشعبية الذين أنهيت مهماتهم وغيرهم من مواقع أخرى، ليكونوا في سلك الخارجية كسفراء أو دبلوماسيين، على الرغم من ضعف أهليتهم، بل وانعدامها في كثير من الأحيان. وقد تجلى الضعف المؤسسي لوزارة الخارجية في شلل الدبلوماسية السورية إبان مرض وزير الخارجية السوري فاروق الشرع ونقله إلى مشفى الجامعة الأميركية في بيروت، حيث تجمدت المفاوضات السورية ـ الإسرائيلية في عام ١٩٩٩ تماماً، وثارت الأسئلة مجدداً بشكلٍ ملحّ، ليس فقط عن صحة الأسد، بل أيضاً عن صحة الشرع، مما حدا بباراك إلى التصريح عن رغبته في توقيع اتفاق سلام مع الأسد بدلاً من انتظار خلفه[٣٠].

لقد كان الرئيس هو الذي يخطّط السياسة الخارجية ويوجهها ويديرها بأدق قدر من التفاصيل من خلال وزير الخارجية الذي يقوم بإعادة إنتاجها، لكنه كان يدير حتى عام ١٩٩٨ على الأقل ما سمّي بالملف اللبناني عبر مركزية الثلاثي عبد الحليم خدام نائب الرئيس (الذي غدا هنا أشبه بنائب الرئيس للشؤون اللبنانية والشؤون الداخلية السورية)، والعماد حكمت الشهابي رئيس هيئة الأركان، واللواء غازي كنعان رئيس فرع الأمن والاستطلاع في القوات السورية العاملة في لبنان (الذي غدا إلى حين نقله وزيراً للداخلية الحاكم الفعلي للبنان والمفوض ذاتياً بحكمه من قبل الرئيس الراحل، فلقد كان من الناحية الرسمية رئيس فرع لبنان بين الفروع الأمنية التي تتألف منها شعبة الأمن العسكري في هيئة أركان الجيش، غير أن رئاسة هذه الشعبة لم تكن لها أدنى سلطة عليه لا من قريب ولا من بعيد في كل شؤون عمله)[٣١].

ولقد كانت هذه الترويكا على تحالف قوي غدا شديد الترابط مع رجل

---

(٣٠) زيادة، **السلام الداني: المفاوضات السورية ـ الإسرائيلية**، ص ٦١٨ ـ ٦١٩.

(٣١) حدث في وقت ما أن اتخذ رئيس شعبة الأمن العسكري قراراً من صلاحياته بنقل اللواء غازي كنعان إلى موقع آخر وتسمية بديل له، فما كان من كنعان إلا أن تمرّد على القرار ومزّقه وقام بتوقيف بديله وتكليفه بمهام دنيا، من دون أن يستطيع أحد أن يفعل معه شيئاً. وعلى الرغم من أن الرئيس الراحل حافظ الأسد قد عُرِف بعدم تسامحه مع خرق قواعد الانضباط وإنزاله عقوبات مشدّدة حال حدوثها فإنه مرّر ذلك، وربما كان موقف كنعان مبنياً يومئذ على أن قرار نقله يجب أن يصدر عن الرئيس وليس عن رئيس شعبته باعتبار أنه يرى نفسه تابعاً مباشراً له في عمله في لبنان. ومن هنا لم يستطع أن يتّخذ مثل هذا الموقف حين قرّر الرئيس بشار الأسد وليس رئيس الشعبة نقله إلى وزارة الداخلية، و« قَبِل» ذلك على نحو ما.

الأعمال اللبناني ورئيس الحكومة اللبنانية الراحل رفيق الحريري، إلى درجة بات مستقبلها في ما يخص صنع القرار في سورية، وفي استمرار تحكمها بمراكز القوة والسيطرة، مرتبطاً بمستقبل العلاقات بين دمشق والحريري.

وانعكس تضخم الإدارة الأمنية للعلاقات السورية ـ اللبنانية على ضمور البعد المؤسسي للعلاقة، ولا سيما الوهن الشديد للمجلس الأعلى اللبناني ـ السوري المشترك الذي لم يجتمع منذ تأسيسه سوى مرات محدودة وظلّ على الهامش، وما كان لمحاولات إكسابه روحاً حيةً، إلا أن تكون محاولات متأخرة وبعد فوات الأوان. هكذا لم يكن لا لمجلس الوزراء، ولا للقيادة القطرية، ولا حتى لوزارة الخارجية، أدنى علاقة بتقرير شؤون «الملف» اللبناني أو حتى التأثير في عملية صنع القرارات المتعلقة به، ولم ينتقل الملف اللبناني من سلطة رئيس جهاز الأمن والاستطلاع في لبنان إلى وزارة الخارجية إلا في مرحلة متأخرة جداً، حيث أوكل ذلك إلى نائب وزير الخارجية السورية وليد المعلم، ولكن بعد فوات الأوان، وفي إطار القرار الرقم (١٥٥٩) وما تلاه من تطورات جارفة.

واتصالاً بالملف اللبناني، ارتبطت عملية اتخاذ قرار التمديد للرئيس اللبناني العماد إميل لحود عمقياً بقضايا متعددة ومختلطة، فمنذ عام ١٩٩٨ برزت إشارات شديدة العمومية إلى جنوح بشار الأسد (الرئيس المرتقب) إلى إعادة هيكلة العلاقات السورية ـ اللبنانية في شكلٍ يطوّق الحريري الذي بات نفوذه المالي والسياسي أكبر من قدرة العلاقات السورية ـ اللبنانية على احتماله، وأصبح يسيطر مالياً على بعض أبرز مراكز القوة في سورية. ولم يكن هذا الاتجاه سوى ردّة فعل على حقيقة أن الحريري قد غدا عضواً أساسياً فاعلاً غير رسمي في الجناح السلطوي السوري المستلم للموضوع اللبناني، فالحريري كان قوةً سوريةً بكل امتيازٍ حتى عام ١٩٩٨، لكنه دوهم بإقالة العماد أول حكمت الشهابي رئيس هيئة الأركان، والعماد الأول علي دوبا بشكل أنيق بتطبيق قاعدة الاحالة إلى التقاعد بعد استيفاء سنوات الخدمة. وبذلك يمكن القول إن الحريري لم يعد يملك أية نافذة اتصال قوية مع دمشق منذ عام ٢٠٠٠، ولم يكن مرتاحاً أبداً للحكم الجديد الذي تسلمه الرئيس بشار الأسد.

لكن الخلاف تعدّى حدود إعادة هيكلة موازين القوة في العلاقة ما بين مراكز السلطة السورية والسلطة اللبنانية، الذي كان يعني بالتبعية إعادة هيكلة موازين القوة في التركيبة النخبوية القيادية اللبنانية، إلى حدود الارتياب

بعلاقات الحريري الدولية من منظور اندراجها في اتجاه يتعارض مع السياسة السورية. ولم ينكشف هذا البعد إلا بعد الاحتلال الأنكلو ـ أمريكي للعراق (نيسان/أبريل ٢٠٠٣)، حيث اصطدمت اتصالات الحريري ورؤيته للمنطقة بعد واقعة الاحتلال من جهة، ومحاولة واشنطن إعادة هيكلة المنطقة في نظام أمني جديد تحت اسم مشروع الشرق الأوسط الكبير من جهة أخرى، بفرضيات التفكير الجيو ـ البوليتيكي السوري الاستباقية في مرحلة ما بعد ذلك الاحتلال. ولقد كانت رسالة وزير الخارجية الأمريكية كولن باول إلى دمشق إبان زيارته لها بعد أسابيع قليلة من الاحتلال شديدة الوضوح حول ضرورة تكيف دمشق مع المتغيّرات الجديدة، وطال ذلك قائمةً من متطلبات كان من شأنها قلب ثوابت السياسة الخارجية السورية أو فرضياتها الجيو ـ بوليتيكية رأساً على عقب، ونقلها بزاويةٍ حادةٍ من ضفتها التقليدية التي تحمل عنوان «الممانعة» إلى ضفة نقيضة تقوم على الانغماس في المخطط الاستراتيجي الأمريكي المعدّ للمنطقة، من دون التزامات واضحة تطمئنها إلى مقابل واضح لذلك في مجال إعمال مبدأ الأرض مقابل السلام.

وقد كانت العلاقة مع لبنان إحدى موضوعات لائحة باول، وهو ما أشار إليه وزير الخارجية السورية يومئذ بشكلٍ مقتضب، بأنهم يريدون «فصم أية علاقة بين سورية ولبنان»، لكن القيادة السورية فهمت أن ضغط واشنطن في ما يتعلق بلبنان، ليس إلا وسيلة لمحاولة تحقيق تجاوب معها في ما يتعلق بوضع واشنطن في العراق، وهو ما لم تكن القيادة السورية مستعدة لتقديم خدمات مجانية فيه، ومن هنا راهنت على إنهاك الأمريكيين في العراق. لكن مع الأسف، فإن إخراج سورية من لبنان بات أحد موضوعات الوفاق عبر الأطلسي بعد احتلال العراق بين شيراك ـ بوش كل لأسبابه، بما يعنيه ذلك من تبدل جوهري في الموقف الفرنسي من سورية ومصالحها الاستراتيجية في لبنان، تلك المصالح المتصلة أساساً بتوازن الميزان الردعي مع إسرائيل في ظل عدم التوصل إلى اتفاقية سلام.

لقد رفضت سورية أن تدفع اختيارياً ثمن هذا الوفاق، فتمسّكت بسياسة مناكفة الأمريكيين ومراوغتهم في العراق عبر وضع يدها على الموضوع اللبناني، في محاولة خلق أمر واقع، ويبدو أن دمشق حسمت الأمر، وقررت التمديد للرئيس العماد إميل لحود، في ظل ضعف ثقتها بحركة الحريري واتجاهاته التي اعتبرتها موجهة ضد مصالحها. وتم ذلك بعد أن تبيّن لها خطأ رهانها على الموقف الأوروبي في دعمها إزاء قانون المحاسبة الأمريكي، واصطدام إقبالها على حسم

أمر توقيع مسودة اتفاقية الشراكة السورية ـ الأوروبية بقرار سياسي بالفيتو الأوروبي الذي جعل ذلك التوقيع بلا ثمن.

ومن هنا كان حسم القرار بالتمديد للحود في اللحظة نفسها التي كان يعدّ فيها إقرار مشروع القرار الرقم (١٥٥٩). ويذكر هنا أن الضغط الدولي على سورية لعدم التجديد للحود توافق مع صراع داخل دائرة صنع القرار السوري بين معسكر الحريري الشامي الذي لم يتبق فيه سوى نائب الرئيس عبد الحليم خدام ووزير الداخلية اللواء غازي كنعان، اللذين كانا ما يزالان في موقع التأثير، وإن بارحا موقع القدرة منذ عام ١٩٩٨. ومما لا شك فيه أن خدام وكنعان ـ بحدود ما هو متوفر من معلومات حتى الآن ـ قد بذلا أقصى الجهد لإسعاف الحريري، ولكن لأسبابٍ ليست لها علاقة يومئذ بالضرورة بالموقف الفرنسي ـ الأمريكي، وقد كان مسعاهما يزيد من ارتياب صانع القرار السوري في العلاقات «اللولبية» بين الحريري وبقايا معسكره الشامي، في ظلّ التيقن من ضلوع الحريري في ترتيب موقفه من الوضع السوري بعد احتلال العراق، وإعادة بناء النظام الأمني للمنطقة.

قد لا يوافق كثير من المحللين على هذه القراءة في حدثٍ يتحمل بالفعل قراءات مختلفة ومتعددة البؤر، ولكننا نتناوله هنا من زاوية تأثيرات مرحلة انتقالية جيو ـ بوليتيكية دشّنها الاحتلال الأمريكي للعراق، وتحوّلت فيها الولايات المتحدة إلى لاعبٍ استراتيجي يسيطر مباشرة على المنطقة، وليس بالواسطة، بما يفرض على جميع اللاعبين إعادة النظر في استراتيجياتهم.

ومما لا شك فيه أن تقديرات دائرة صنع القرار السوري مخاطر قرار التمديد للحود، والمتمثلة بسيف مشروع القرار الرقم (١٥٥٩) إبان إعداده وبعد صدوره، كانت أدنى بكثير مما حدث بالفعل، خصوصاً بعد عملية اغتيال رفيق الحريري (١٤ شباط/فبراير ٢٠٠٥)، مع أن تلك الدائرة كانت محيطةً بشكلٍ تام بمضمون مشروع هذا القرار الذي نقل إليها عبر آلية اتصالات دولية على أعلى مستوى بين كل من باريس وواشنطن من جهة، ودمشق من جهة ثانية[٣٢].

إن صانع القرار السوري لم يتوقع حجم ردّ الفعل على قراره، ومن هنا قرّر المضي بالتمديد مهما كانت النتائج. ولكن عدم تقدير حجم ردّ الفعل كان ينمّ

(٣٢) معلومات ومعطيات ميدانية للباحث.

عن عدم تقدير السيناريوهات المحتملة، وبالتالي الرهان على المشهد المتفائل مقابل عدم التبصّر بالمشهد المتشائم. هذا مع التأكيد أن صانع القرار السوري كان يمارس في مواجهة الضغوط الدولية على قراره سياسته الثابتة المتمثلة في فرض الأمر الواقع، والعمل من موقع الثبات لا الحركة تبعاً لفلسفة مواجهة «الاستهداف» بـ «التحصّن»، ومن ثم الرهان على المتغيّرات الإقليمية والدولية للخروج من المأزق وتحويله إلى فرصة. وهو ليس تفكيراً طارئاً، بل من ثوابت التفكير الجيو ـ بوليتيكي للسياسة الخارجية السورية التي رسم أسسها التقليدية الرئيس الراحل حافظ الأسد. وتلك طريقة للتفكير في منطقة تصنع الجغرافيا فيها التاريخ بأكثر مما يصنع التاريخ نفسه، أي أن المنطق الجيو ـ بوليتيكي يتحكّم في اتخاذ القرار الاستراتيجي.

ومع ذلك، فإن التحليل ينبغي أن يكون على درجة أعلى من التعقيد، فمن الصحيح أن دائرة صنع القرار الاستراتيجي السوري قد راهنت على المشهد المتفائل، لكن من الصحيح أيضاً أنها كانت عازمة على مواجهة المشهد المتشائم مهما تكن النتائج، وعلى كل حال، ووفق معلومات السفراء الأوروبيين في دمشق، فإن موراتينوس قد سمع في دمشق كلاماً عن أن شيراك لن يستطيع أن يفعل شيئاً مع سورية ما دام ريغان لم يستطع أن يفعل مثل هذا الشيء. ولعل هذا ما يفسر أن دمشق إبان اللحظات العصيبة لمسألة التمديد، وفي غمار اختبار القوة، قامت بمراوغة موراتينوس من خلال جعل مسألة إرجاء جلسة المجلس النيابي المتعلقة بالتمديد للرئيس اللبناني أمراً لبنانياً داخلياً يجب سؤال رئيس مجلس النواب اللبناني عنه، وهو ما أقرّه رئيس مجلس النواب نفسه. وهكذا تم التمديد ليصدر القرار الرقم (١٥٥٩) في تحدٍ فرنسي ـ أمريكي باسم مجلس الأمن الدولي لإصرار دمشق على انفرادها بانتخاب الرئيس اللبناني، في حين إن دورها فيه من المنظور الفرنسي ـ الأمريكي مرهون بغطائه الدولي.

إن دمشق لم تعترف قطّ بأن دورها في لبنان كان نتيجة تغطية دولية له، بل نتاج ما فرضته هي على تلك التغطية، وهذا ما تدل عليه بكل وضوح أشرطة مقابلات الرئيس الراحل حافظ الأسد الذي كان ينفي ذلك باستمرار ويحاول تفنيده[٣٣]. ويعني ذلك أن طريقة تفكير صانع القرار تقوم على أنه الناخب

---

(٣٣) في ضوء تمكّن الباحث من التوصل إلى العديد من هذه المحاضر وهي جميعها مسجّلة بالصوت على أشرطة قديمة (بكرات)، ولم تفرغ كلّها حتى آذار/ مارس ٢٠٠٤.

الأساسي، ولكنه هنا اختار أن يكون الناخب الوحيد الذي يفرض قراره في سياق تحدٍ مباشر. ولقد جاءت عملية اغتيال رفيق الحريري لتقلب الطاولة، ولترغم صانع القرار السوري على الانسحاب للتوّ من لبنان بعد أن كان قد حدّد أمد ذلك بسنتين بموجب تصريح لوزير الخارجية السورية[٣٤].

٢ ـ بين قرارين: نماذج اتخاذ قرار استراتيجي

من يقارن بين طريقة التعامل السوري مع القرارين الرقمين (١٤٨٣) و(١٥٥٩) لا بد من أن يصاب للوهلة الأولى ببعض الدهشة من قواعد اتخاذ صانع القرار السوري موقفاً استراتيجياً يمسّ الدولة وليس النظام وحده. فإبان الإعداد لمشروع القرار المقدم إلى مجلس الأمن الدولي الذي حمل الرقم (١٤٨٣) بعد احتلال العراق، لجأ الرئيس بشار الأسد إلى مؤسسات القرار السياسي في النظام السوري لتفعل ما تراه بهذا الشأن، ومن هنا تمّت إحالة وزير الخارجية فاروق الشرع، الذي كان يعارض تصويت سورية على القرار الرقم (١٤٨٣) إبان عضويتها في مجلس الأمن الدولي، إلى القيادة القطرية التي لم يكن أعضاؤها مؤهلين أصلاً للبت بمثل هذه الامور، وربما لم يخطر على بال معظمهم أن يتعرّضوا إلى هذا الموقف. ولكن هذه القيادة وجدت نفسها مدعوة إلى إبداء رأيها في رفض تصويت المندوب السوري على القرار، وبالتالي المفاضلة بين نهجين مختلفين. فمن جهة كانت غالبية قيادة الحزب، بما فيها وزير الخارجية، معارضة بوضوح للقرار الذي سيشرعن بطريقة أو أخرى الاحتلال الذي تتزعمه أمريكا في العراق، ولذلك امتنع السفير السوري في الأمم المتحدة عن التصويت. ومن جهة أخرى لم يكن الرئيس بشار الأسد راغباً في التصعيد مع الولايات المتحدة من منطلق أن خرق الإجماع الدولي لا يساعد في تحسين الصورة الدولية لدولته، ولذلك طلب من وزير الخارجية إعلام قيادة الحزب أن الرئيس يريدهم أن يوافقوا على قبول سورية القرار، وقد تحقق له ذلك دون أن يحضر الاجتماع مع القيادة القطرية. وفي اليوم التالي أبلغت سورية مجلس الأمن تصويتها بـ «نعم»[٣٥].

لعله من الممكن القول هنا إن إحالة الرئيس بشار الأسد القرار الرقم (١٤٨٣) إلى القيادة القطرية ترتبط بطريقة فهمه لصنع القرار، وهي تختلف عن طريقة

---

(٣٤) في ضوء حوارات مع السفير السوري السابق بباريس الدكتور الياس نجمة.

(٣٥) زيادة، **السلام الداني: المفاوضات السورية ـ الإسرائيلية.**

الرئيس حافظ الأسد في أن الرئيس بشار قد اعتمد طريقة اتخاذ القرار من خلال دعوة قادة المؤسسات إلى أن يطرحوا آراءهم، بينما يقوم هو بالبتّ بالقرار، ويبدو أن هذا كان منهجاً له مع السماح بأن تكون للحكومة وجهات نظر مختلفة ومتعددة.

لكن لم يكن ممكناً اللجوء إلى هذه الطريقة في قيادة يفتقد معظم أعضائها أهلية البتّ في المتغيّرات الجيو ـ سياسية العاصفة، وألفوا منطق التسيير الأوامري والقطاعي. وفي هذا السياق لم يعرض الرئيس بشار الأسد الموقف من مشروع القرار الرقم (١٥٥٩) على القيادة القطرية، ولا على أية مؤسسة رسمية معترف بها دستورياً، لكن الأرجح أنه شاور مراكز القدرة في ذلك، في حين كانت سلطة القرار له. والواقع أن الحركة كانت متسارعة بين قرار التمديد للحود، الذي تمّ تخريجه في شكل إصرار رئيس المجلس النيابي اللبناني على عقد جلسة التمديد وفق المعمول به دستورياً، وتسليط سيف مشروع القرار. ولكن لم يكن ممكناً لأحد أن يصدّق أن طريقة تخريج التمديد للحود قد تمّت بعوامل لبنانية صرف لا شأن لدمشق بها.

ويرتدّ ذلك في تقديرنا إلى أن الموقف من القرار الرقم (١٤٨٣) كان يتعلق بسياساتٍ دوليةٍ أكثر مما يتعلق بسياساتٍ سوريةٍ مباشرةٍ، مع تقدير أن كلفة الموقف السلبي السوري منه كانت أكثر من فرصه ومزاياه، بينما كان الموقف من القرار الرقم (١٥٥٩) يتعلق بدائرة النفوذ الاستراتيجية السورية المباشرة. إن الوفاق عبر الأطلسي بعد القرار الرقم (١٤٨٣) أدى دوراً مهماً في تحفيز صانع القرار السياسي السوري على التحصّن بأوراقه اللبنانية، والاستيلاء عليها، وفرضها كأمر واقع، والتحضر للمواجهة مهما كانت كلفتها. فصانع القرار السوري يعرف في إطار فرضياته أنه سيفقد بورقة التمديد للرئيس لحود جبهة جنوب لبنان إن عاجلاً أو آجلاً، في حين إن سيطرته على هذه الورقة تجعل هذه الخسارة آجلةً. وفي الحالتين، فإنه ليست هناك قواعد ثابتة في تقدير كيفية اتخاذ صانع القرار قراره، فلقد كان ممكناً عدم إحالة القرار الرقم (١٤٨٣) إلى القيادة القطرية بقدر ما كان ممكناً إحالة الموقف من القرار الرقم (١٥٥٩) إليها.

إن الطريقة المؤسسية لصنع القرار كانت من أولويات الرئيس بشار الأسد بوصفه قد جاء رئيساً لضمان استقرار النظام واستمراره من داخل إصلاح تحتمله بنية النظام. لكن الاعتماد على المؤسسية لم يؤدّ إلا إلى الاخفاق، فالقيادة القطرية لم تكن مؤهلة لذلك مطلقاً. وهو ما يثير مسألة إعادة بناء عملية القرار الاستراتيجي

السوري على أسس مؤسسية. فربما يرتدّ جزء كبير من سوء تقديرات صانع القرار إلى غياب هذه الآليات المؤسسية التي تفترض قيادات مؤسسية من نوع جديد، وليس من نوع القيادة التي وجدت نفسها في موقع التصويت على القرار الرقم (١٤٨٣)، ومستبعدة من التصويت على الموقف من القرار الرقم (١٥٥٩).

٣ ـ قرارات السياسة الداخلية: برنامج الإصلاح الاقتصادي نموذجاً (١٩٨٦ ـ ٢٠٠٣)

اضطرت القيادة السورية في عام ١٩٨٦، بتأثير الإفلاس وشحّ النقد وانقطاع المساعدات المالية الخليجية، بسبب موقفها من الحرب العراقية ـ الإيرانية، ومن مشروع ريغان ونسخه العربية للسلام في الشرق الأوسط، إلى السير التدريجي في طريق التحرير الاقتصادي بدلاً من توقيعها اتفاقيات مع المؤسسات المالية الدولية التي تنصّ وصفاتها «التقليدية» بشكلٍ أساسي على التثبيت النقدي وإعادة الهيكلة، وتجرد السلطة من مقاليد القدرة في مجال السياسات المالية والنقدية.

وقد أطلق السير التدريجي في طريق التحرير الاقتصادي، الذي فتح بعض المجالات المغلقة أمام القطاع الخاص لأول مرةٍ، نفحات ليبرالية، لكن هذه النفحات خضعت إلى تجاذبات واستقطابات معقدة بين مراكز القدرة الأساسية في القيادتين الحزبية (السياسية) والحكومية (الإدارية والتنفيذية) حول اتجاهاتها ومضامين توزيعها السلطوي الجديد للقيم.

وعلى الرغم من أن الاستقطاب الداخلي في القيادة السورية حول برنامج الإصلاح وحدود مضامينه واتجاهاته «الليبرالية» كان يعكس تباينات موضوعية حوله في الحقل الاجتماعي ـ السياسي العام الذي تم استيعابه في النسق السياسي السلطوي، فإنه انحصر في المقام الأول بين الفاعلين الأساسيين[٣٦].

ولقد تمثل أولئك الفاعلون الأساسيون على مستوى القدرة بالفريق الاقتصادي في الحكومة، وبمكتب العمال في القيادة القطرية الذي كان رئيسه في الوقت نفسه رئيساً للاتحاد العام لنقابات العمال، وبالقطاع الخاص. وعبّرت علاقات التوافق والخلاف حول الأهداف بين هذه الأطراف عن نوعٍ من الاستقطابِ بين اتجاهاتٍ

(٣٦) حول مفهوم اللّاعب الأساسي، انظر: إبراهيم العيسوي، «بحث في مفهوم السيناريوهات وطرق بنائها في مشروع مصر ٢٠٢٠،» في: **أوراق مصر، ٢٠٢٠** (القاهرة: منتدى العالم الثالث، ١٩٩٨)، ص ٣٦.

تقليديةٍ شعبويةٍ واتجاهاتٍ ليبرالية بازغة، وأدت إلى حدوث نوعٍ من الاشتباكِ بين الاتجاهين، اتهمت فيه «القيادة العمالية» الفريق الاقتصادي ورئيس الحكومة بتطبيق خفي لوصفات صندوق النقد والبنك الدوليين، بما يهدد القطاع العام الذي يعدّ «ماكينة الدولة البعثية»[37]، بينما احتجّ الفريق الاقتصادي باستمرار بأنه يعمل وفق توجيهات الرئيس.

ولقد برز الاستقطاب تبعاً لتموضعات أطرافه السياسية باعتباره استقطاباً بين الحزب والحكومة حول تقرير مضمون الإصلاح الاقتصادي في نظام سياسي تشابكت فيه وظائف الحزب مع الحكومة في نمط قريب من نمط الدولة ـ الحزب، وبالتالي تشابكت في صنع القرار السياسي بشأنه. فلقد برزت اتجاهات الحكومة التحريرية وكأنها تعمل بشكل معاكس لمقررات المؤتمر القطري الثامن للحزب (١٩٨٥) الذي لم يناقش مسألة الإصلاح الاقتصادي بواسطة مفاهيم انفتاحية ليبرالية جديدة تختلف عن نمط مناقشتها التقليدية في المؤتمرات السابقة، بل ولم يتعرض لها. ومن الواضح هنا أن قرارات هذا المؤتمر في المجال الاقتصادي لم تؤدّ إلا دوراً محدوداً في رسم تلك التوجهات الإصلاحية، بل إن القيادة الحزبية تركت أمر ذلك إلى الحكومة، وإلى اللجنة الاقتصادية فيها، مما جعل الاستقطاب محصوراً على مستوى الفاعلين الأساسيين في مكتب العمال القطري الذي كان رئيسه أقوى شخصية مدنية في النسق السياسي القدروي السوري[38] ورئيس الحكومة وفريقه الاقتصادي. ومن هنا، كان المكتب العمالي يشكو دوماً من أن الحكومة لا تلتزم بقرارات الحركة العمالية. لكن التبصر بدخائل عملية اتخاذ القرار الاقتصادي يشير إلى أن سلطات الحكومة نفسها قد باتت محكومةً بلجنةٍ فرعيةٍ سمّيت بـ «لجنة ترشيد الاستيراد والتصدير والاستهلاك» التي أمسك بناصية قراراتها الفعلية كل من وزير الاقتصاد وممثلي القطاع الخاص، فأصبحت هذه

---

(٣٧) ورد هذا الوصف في رسالة شبه داخلية تعبّر عن اتجاهات القوى التقليدية الشعبويّة تحت اسم مستعار هو: ناجي علوش وتمّ توجيهها إلى رئيس الجمهورية من موقع الولاء له. وكانت تعبيراً عن أن المؤسسات الحزبية القائمة لم تعد تشكل إطاراً صالحاً للبتّ بقرار مستقبل الحكومة. وتعبر الرسالة عن الموقف الشديد السلبية من استئناف السير في طريق الإصلاح الاقتصادي بعد توقفه وجموده في عام ١٩٩٦ بتأثير الريع النفطي الجديد بشكل أساسي.

(٣٨) هو عز الدين ناصر رئيس الاتحاد العام لنقابات العمال الذي كان يمارس في القيادة تأثيراً كبيراً حتى في السياسات التي لا تدخل ضمن مجال عمل مكتبه، وكان يرتبط بعلاقات وثيقة ومؤثرة مع مراكز القدرة الأساسية، وكان سيداً مطاعاً في عرينه الأساسي المتمثل باتحاد العمال ومؤسسات القطاع العام. وحاول أن يطور النقابات إلى مؤسسات كوربوراتية.

اللجنة في النصف الثاني من الثمانينيات بالفعل هي الهيئة التي يصدر عنها مختلف السياسات والإجراءات الاقتصادية، حيث حلّت محل السلطتين التشريعية والتنفيذية في وضع السياسة الاقتصادية في التجارة الخارجية، أما ميدان قراراتها فقد تركّز أساساً في تحرير الاستيراد[٣٩].

إن تركّز عمل اللجنة في الاستيراد كان عنواناً لسياسات تحرير الواردات، ونقل احتكار القطاع العام معظمها إلى القطاع الخاص، بغية توفير العرض السلعي الذي باتت الدولة عاجزةً عنه. وقد أنعش ذلك القطاع الخاص، ولا سيما الشرائح القريبة منه إلى السلطة. وشكّل برنامج المقاصة مع الاتحاد السوفياتي لمقايضة جزء من الديون السوفياتية بسلع سورية (١٩٨٧ ـ ١٩٩١)، الذي تمكّنت عائداته من تصحيح العجز في الميزان التجاري السوري، دعماً لصادرات القطاع الخاص إلى السوق السوفياتية التي لم تتشدّد بالمواصفات، بل باستعادة ديونها على هيئة سلع، الأمر الذي عزّز موقع ممثلي الفئة الجديدة البازغة من رجال الأعمال في دائرة اتخاذ القرار الاقتصادي، ومن ثم تمثيلهم كمستقلين في عضوية مجلس الشعب في عام ١٩٩٠.

لقد أبدى النظام السياسي السوري قدراً كبيراً من المرونة في استيعاب هذا الاستقطاب ما بين مشروع الإصلاح الاقتصادي الذي قاده الاقتصادي السوري الليبيرالي نبيل سكر[٤٠]، وردّ القيادة العمالية عليه بتنظيم مؤتمرات الاعتماد الوطني على الذات، وبلورة تصورات سياسية واستراتيجية بديلة أنجزها الاقتصادي السوري عصام الزعيم. وكانت حصيلة قرار الرئيس هي إرجاء المشروع لأن القيادة لم تستطع أن تتخذ قراراً به[٤١]. وكان ذلك يعني، على مستوى تحليل العلاقات بين القدرة والسلطة، أن الرئيس على الرغم من أنه يتمتع فعلياً بسلطاتٍ مطلقةٍ، قد حرص على أن يتم تقرير ذلك تشاورياً، والسير في طريق تحريري انتقائي بالاعتماد

---

(٣٩) منير الحمش، **الاقتصاد السوري على مشارف القرن الواحد والعشرين** (الدار البيضاء: دار مشرق، ١٩٩٧)، ص ٥٧.

(٤٠) قام رجل الأعمال اللبناني رفيق الحريري بتمويل دراسات هذا المشروع من دون التدخل في أجندته في ضوء الاتفاق بينه وبينه الرئيس حافظ الأسد الذي كلّف نائبه عبد الحليم خدام بمتابعته، ولكن تطوّر الأحداث أوضح أن نائب الرئيس خدام لم يدعم هذا المشروع بقدر ما كشف في عام ٢٠٠٤ عن موقف سلبي من أي مشروع إصلاحي ترد فيه عبارة اقتصاد السوق.

(٤١) من مقابلات وأحاديث تمّت بين الباحث وبين كل من نبيل سكر وعصام الزعيم. وقد اطّلع الباحث على مشروع نبيل سكر الذي لم ينشر حتى الآن.

على مركزية السلطة السياسية، لكن مع توزيع مراكز القرار الاقتصادي، وضم الشرائح الجديدة من فئة رجال الأعمال إلى دائرة صنع القرار الاقتصادي.

ومن هنا، لم يتمخّض التحرير الاقتصادي في النصف الثاني من الثمانينيات، وهو ثاني تحرير بعد التحرير الجزئي الذي تم في السبعينيات عن أكثر من إصدار قانون الاستثمار الرقم (١٠)، وأخذت السياسات الناتجة من هذا القانون شكل إجراءات ملموسة في زيادة دور القطاع الخاص، وتخفيض سعر الصرف، وتقليص عدد أسعار الصرف المستخدمة رسمياً، والتحرير الجزئي للتجارة الخارجية، والتوجه نحو تشجيع التصدير إلى جانب إحلال الواردات، ورفع أسعار المنتجات الزراعية الرئيسية، مع محاولات جزئية لإصلاح القطاع العام. إلا أن معدل هذه السرعة قد تباطأ بعد عام ١٩٩١، بعدما تدفقت أموال النفط التي أصبحت تدرّ حوالى ١,٥ ـ ٢ مليار دولار سنوياً على مالية الدولة، معوضة بذلك المساعدات الخارجية. وقد نما الاقتصاد السوري بالفعل في النصف الأول من التسعينيات بمعدلات تبلغ حوالى ٧ بالمئة سنوياً بفضل أموال النفط، وبفعل الاستجابة الأولية لقانون الاستثمار، مما خلق ـ على حد تعبير نبيل سكر ـ نوعاً من الاطمئنان الكاذب والشعور بالأمان[٤٢].

وعلى الرغم من أن القيادة السورية فصلت بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح السياسي، وبدت شديدة المحافظة في المجال السياسي، في حين كانت منفتحة نسبياً على توجهات تحريرية بازغة عبر تعزيز دور القطاع الخاص، فإن دائرة صنع القرار قد اضطرت إلى الاعتراف بحصة للقطاع الخاص في المشاركة في عملية صنع القرارات الاقتصادية من خلال توسيع عدد أعضاء مجلس الشعب وتخصيص ثلث مقاعده للمستقلين الذين قصد بهم أساساً ممثلو القطاع الخاص، فغدا للمستقلين ٨٣ مقعداً من أصل ٢٥٠ مقعداً. وبهذا المعنى، كان من أبرز نتائج عملية الإصلاح الاقتصادي من ناحية علاقتها بسلطة القرار في مجال السياسات الاقتصادية دخول القطاع الخاص إلى دائرة صنع القرار، وتحديداً ما يمكن تسميته بالفئات الجديدة من هذا القطاع التي تدين بصعودها لسياسات السلطة التي مكّنتها من جني أرباح طائلة ما كان ممكناً لها أن تحصل عليها في سوق حرة.

لقد برز دور تلك الفئات من القطاع الخاص كلاعب في عملية صنع

---

(٤٢) نبيل سكر، **الإصلاح الاقتصادي في سورية** (لندن: رياض الريس للكتب، ٢٠٠٠)، ص ١٥ ـ ١٦.

القرار المتعلق بالسياسات الاقتصادية بعد استئناف عملية الإصلاح الاقتصادي في عام ٢٠٠٠ إثر انتقال السلطة من الرئيس الراحل حافظ الأسد إلى نجله الرئيس بشار الأسد الذي ركّز أولويات الإصلاح على المجال الاقتصادي، وسط بزوغ حركة ديناميكية تصدّرها المثقفون والمعارضون تركّز على أولوية الإصلاح السياسي. ومن هنا جرى تمثيل القطاع الخاص في الحكومة، وانتعشت غرف ضغطه التمثيلية، في سياق صعود الاتجاهات التحريرية البازغة وتراجع وزن الاتجاهات التقليدية الشعبوية.

وعلى الرغم من أن الاتجاهات التحريرية كانت تبدو في مرحلة ٢٠٠٠ ـ ٢٠٠٥ أكثر طلاقةً وإقداماً بالقياس إلى ما كانت عليه في النصف الثاني من الثمانينيات، حين طرحت لأول مرة مشكلة التحرير الاقتصادي، فإن ممانعة البيروقراطية البعثية التقليدية كانت فعالةً في الحدّ من الجموح التحريري، وكانت هذه الممانعة مستندةً بدرجةٍ أساسيةٍ إلى مآل دورها السياسي، في حال تم تجريده من أنيابه الاقتصادية التدخلية والاحتكارية في عملية التوزيع القدروي والسلطوي للقيم.

وبتأثير ذلك لم تستطع القيادة القطرية، حين طرحت عليها الحكومة إقرار برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي قامت بإعداده على خلفية ورشات عمل مكثفة ومتعددة التمثيل واللجان والخبراء واللاعبين الاجتماعيين والنقابيين والاقتصاديين، أن تقرّ ذلك البرنامج، وأبدت تحفظاً شديداً تجاه كل فقرةٍ وردت فيها عبارة «اقتصاد السوق»، وكان المخرج من ذلك هو عدم إقرار البرنامج، لكن مع ترك فرصة العمل للحكومة في المجالات التي لا تحتاج إلى قرار من القيادة القطرية[٤٣]. وكان التحفظ على تعبير «اقتصاد السوق»، مدفوعاً بعوامل سياسية بدرجةٍ أساسيةٍ، تنصبّ على مآل النظام السياسي نفسه في حال تم إضعاف مصادر قدرته التدخلية الاقتصادية، وبروز مراكز اقتصادية للقدرة تتحول إلى مراكز قدرة سياسية تهدد استمرار النظام.

لقد أخذت موازين القوة تميل إلى صالح الاتجاهات التحريرية البازغة التي كان إقرار المؤتمر القطري العاشر (حزيران/يونيو ٢٠٠٥) لمفهوم اقتصاد السوق الاجتماعي وسياساته تعبيراً مواربـاً عنها، حيث مضت عملية صناعة القرار تسير

---

(٤٣) من مقابلات أجراها الباحث مع عدد من الوزراء وأعضاء القيادة القطرية حول اتجاهات الموقف من برنامج الإصلاح الاقتصادي المطروح.

باتجاه تبنّي مفهوم الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص بدلاً من الصيغة التقليدية السابقة التي كانت تنطلق من الدور القيادي لقطاع الدولة، ولكن مع تردد كبير بين الدورين التخطيطي والتوجيهي المركزيين، وهو ما يشكل أحد مظاهر المرحلة الانتقالية في مجتمع يتحول.

إن استكمال عملية التحرير الاقتصادي يعني تبدلاً في موازين القوى المؤثرة في عملية اتخاذ القرارات الاقتصادية، ولكنه لا ينشىء بحدّ ذاته اقتصاد سوق إلا على نحو مشوّه، تحكمه المنافسة الاحتكارية بين عدد من رموز الفئة الجديدة من رجال الأعمال الجدد. ففي ظل عدم بناء مؤسسات اقتصاد السوق التي تمنع الاحتكار وتتيح المنافسة الحرة وتمنع الإغراق، سيكون المستفيدون من سياسات التحرير من رجال الأعمال الذين تربطهم علاقة نافذة بأقوياء البيروقراطية، التي انخرط عدد من أبنائها في السوق المحكومة، وباتوا يعملون ضمن قواعد لعبة القوة والنفوذ والقرابة، بينما من شأن التحول إلى اقتصاد سوق حقيقي أن يطلق أدواراً جديدةً لقوى اجتماعية محفزة لهذا الاقتصاد أو مضادة له، يترتب على نشاطها تغيّر موازين التأثير في عملية صنع القرار الاقتصادي.

خاتمة

لقد تميز إطار عملية صنع القرار في النظام السياسي السوري، من الناحية الشكلية أو الصورية، وعلى مختلف المستويات، بالمؤسسية، بمعنى أن هناك أطراً مؤسسية قائمةً لعملية صنع القرار من الأدنى إلى الأعلى، لكن السلطات البريزيديومية التي أعطاها الدستور لرئيس الجمهورية أدت في الواقع، وضمن تفاعلها مع الخصائص القدروية للرئيس الراحل حافظ الأسد، إلى أن يكون الرئيس فوق المؤسسات، مع تركّز في سلطة القرار وشخصنتها، وانعكس ذلك في عمل كافة المؤسسات التي باتت رؤوسها مسيطرة على الآليات القدروية لصنع القرار في مجالها مهما كان صغيراً، من تسمية المرشح إلى إدارة المدرسة، إلى تسمية المرشح للإيفاد سفيراً.

ولكن إذا ما شئنا أن نذهب إلى تحليلٍ أعمق، فإن أسس عملية صنع القرار الهرمية من الأعلى إلى الأدنى كانت في العمق نتاج الأسس التي قام عليها النظام السياسي ـ برمته ـ وهي أسس إنتاج القرار من الأعلى إلى الأدنى. ويضرب ذلك بجذوره في فلسفة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي قامت على منهج التخطيط المركزي الشامل الفوقي البيروقراطي الأوامري، ذلك المنهج الذي

يعلي من وزن التدخل القدروي على الوزن المؤسسي التشاركي. فلم تكن فلسفة النظام السياسي برمته سوى فلسفة المركزية الديمقراطية التي ليست مجرد نظرية تنظيمية لوحدة الحزب وتماسكه في النظرية اللينينية بقدر ما هي نظرية في الحوكمة، وبالتالي في إنتاج القرارات، وبموجب هذه النظرية شكلياً فإن كل شيء يناقش ويتم التصويت عليه لتلتزم الأقلية برأي الأكثرية، لكن من الناحية الفعلية تمارس السلطة دوماً في شكل مركزية بيروقراطية أوامرية تقوم على الدمج بين السلطات، وليس على الفصل بينها.

وهنا يبرز تحديان مترابطان: يتمثل التحدي **الأول** في انتماء المؤسسات القائمة إلى نمط النظام القديم الذي تعطلت وظائفه وشاخت إلى حدّ بعيد، بينما يتمثل التحدي **الثاني** في عملية استيلاد مؤسسات عصرية جديدة تأخذ بعين الاعتبار واقع التحولات الاجتماعية ـ الاقتصادية ـ السياسية ـ الثقافية العميقة التي يمر بها المجتمع السوري، وتستوعب أدوار القوى والفئات الاجتماعية والثقافية البازغة في عملية اتخاذ القرارات. لكن ما يحدث في سورية هو مزيد من شيخوخة المؤسسات القديمة وتقادمها من دون بزوغ مؤسسات بديلة قادرة على تأطير التأثير والأدوار والمشاركة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في عملية التنمية.

إن مأسسة عملية صنع القرار، وإكسابها سمات العملية الدينامية هي تطورات ترتبط بإعادة النظر جذرياً في الأسس المركزية لنمط الحوكمة الذي قام عليه النظام السياسي الدستوري السوري، سلطةً وقدرات، منذ عام ١٩٦٣، مع تحويله من نمط الحوكمة المغلقة الشديدة التركّز والشخصنة والاحتكار السياسي والاقتصادي إلى نمط الحوكمة الديمقراطية الرشيدة التي تقوم فيها عملية صنع القرار على: المؤسسية، والمشاركة التنافسية، والتحول من الاقتصاد الريعي والاحتكاري شبه المغلق إلى الاقتصاد التنافسي المفتوح في سوق حرة. وهي، أي المأسسة، تشمل جميع الآليات والأنشطة التي يمكن من خلالها لكافة الفاعلين أن يؤثروا في القرارات مباشرة أو بشكل غير مباشر، كما تشمل التضمينية، بمعنى عدم استبعاد أية فئة اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو كل من له مصلحة في إدارة الحكم والمشاركة في القرار[٤٤].

---

(٤٤) لمزيد من التفصيل، انظر: «تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا،» في: البنك الدولي، **إدارة الحكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز التضمينية والمساءلة** (لندن: دار الساقي، ٢٠٠٤).

وتبرز هنا ضرورة توفير فضاء عمل للكيانات الوسيطة تتوزع قدرات التأثير عليها، وليس هذا الفضاء سوى المجتمع المدني بمعناه الواسع الذي يتسع للمؤسسات والهيئات الوسيطة غير الربحية، وللمؤسسات السياسية ولجماعات الضغط والتأثير. فبغياب المؤسسية واستمرار الفصل بين سيرورة الإصلاحات الاقتصادية وجمود الإصلاحات الإدارية والسياسية والمؤسسية الشاملة، تتعزّز السلطات الاعتباطية، وتشتد العلاقة اللولبية الخفية بين مصالح الأقوياء في البيروقراطية والفئات الجديدة من رجالات القطاع الخاص، حيث ينفصل التحرير الاقتصادي هنا عن التحرير السياسي، مع أن سيرورة الإصلاحات الاقتصادية ستفضي بالضرورة إن عاجلاً أو آجلاً إلى تغيرات في الأداور السياسية في دائرة صناعة القرار وفي التأثير فيها.

إن الحوكمة تخترق كافة المجالات من أصغرها إلى أكبرها، ومن أكثرها محليةً إلى أكثرها استراتيجيةً، ويشكل اتخاذ القرار جوهرها. وبالتالي لا معنى من منظور الحوكمة الرشيدة لعملية صنع القرار إيلاء الإصلاحات الاقتصادية أولوية على الإصلاحات السياسية أو العكس، بل يجب التعامل مع ذلك في إطار منظومة متكاملة، بمعنى أن هناك عملية صنع قرار على مختلف المستويات من أصغرها إلى أكبرها، وهذه العملية ترتبط مرةً أخرى بنمط الحوكمة، بدءاً من إدارة الموارد المائية وحتى إدارة القرارات الاستراتيجية، وهو ما من شأنه أن يحول عملية صنع القرار من امتياز لفئة بيروقراطية سياسية إلى نوعٍ من العملية التشاركية، فالنهج التشاركي المفتوح في القرار هو الذي يحول دون تحول الآليات القدروية التي يمتلكها شخص ما أو فئة ما إلى آليات مستبدة وتسلطية في عملية صنع القرار.

الفصل السادس

الحالــة العراقيــة

سعد ناجي جواد(*)

(*) أستاذ العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية ـ جامعة بغداد.

مقدمة

تعدّ دراسة صنع القرار السياسي في العراق مدخلاً رئيساً لفهم طبيعة النظام السياسي، لأنها تكشف عن طبيعة العلاقة بين الأفراد المسؤولين عن اتخاذ القرار في النظام. كما إن مثل هذه الدراسة تساعد في تحليل توجهات القادة والرؤساء خلال مدّة زمنية شهدت العديد من الأحداث محلياً ودولياً، هي تلك الممتدة من حكم البعث وحتّى الاحتلال الأمريكي للعراق.

وتبدو أهمية دراسة صنع القرار في تفسيرها التوجهات السياسية للنظام، فبعض هذه القرارات تمّ بمبادرة من القيادة السياسية، وبعضها الآخر جاء كرد فعل على سلوك قوى خارجية. ومثلت قرارات معينة تغييراً جذرياً في مجرى السياسة العامة، وكانت لقرارات أخرى تأثيرات في دول الجوار، بل حتّى في الوضع العالمي.

وبوجه عام، نجد أن المدخل الأساس لفهم عملية صنع القرار السياسي في النظام العراقي حتّى الاحتلال يكمن في شخص رئيس الدولة، فعقيدة الرئيس وإدراكه كانا يؤديان دوراً حاسماً في صياغة السياسات والقرارات، وربما جاز لنا القول إن هذا الدور كان يفوق دور القوى المؤسسية.

على أننا لا نزعم، أن الرئيس، كان هو المحدد الوحيد لصنع القرار ـ على الأقل من الناحية الدستورية ـ فالعملية تنطوي على تحديد مجموعة من قواعد صنع القرار (Decision Making Rules) يراد لها أن تكون الأسس التي تتم بمقتضاها المفاضلة بين مجموعة من البدائل لاختيار البديل الأنسب. أما اتخاذ القرار، فإنه ينصرف إلى مجموعة التفاعلات التي تؤدي إلى إعلان هذا الاختيار[1]. وفي هذا

---

(١) لمزيد من التفصيل، انظر: اسماعيل صبري مقلد، **العلاقات السياسية الدولية: دراسة في الاصول والنظريات** (الكويت: دار السلاسل، ١٩٧١)، ص ٢٤٩؛ جيمس دورتي وروبرت بالتغراف، **النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية**، ترجمة وليد عبد الحي (الكويت: كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، ١٩٨٥)، ص ٣٠٥، وكاظم هاشم نعمة، **العلاقات الدولية** (بغداد: شركة إياد للطباعة، ١٩٨٧)، ص ٧٦.

الإطار، يمكن التمييز بين هيكل اتخاذ القرار وعملية اتخاذ القرار، إذ يقصد بهيكل اتخاذ القرار أن يكون هناك ترتيب معين للعلاقات والأدوار بين الأفراد المسؤولين عن اتخاذ القرار، أما عملية اتخاذ القرار، فإنها تعني الأسس الرسمية وغير الرسمية التي يتم بمقتضاها تقييم الاختيارات المتاحة والتوفيق بين اختلافات الرأي ضمن مجموعة اتخاذ القرار[2]. هذا، وتعدّ عملية صناعة القرار غاية في التعقيد، لأنها تختلف من دولة إلى أخرى حسب تركيبة النظام السياسي، وفي داخل الدولة نفسها من وقت إلى آخر، حيث يشارك في عملية صناعة القرار عدد من الأجهزة الحكومية وغير الحكومية المختلفة الاتجاهات والمواقف، وكذلك المتفاوتة المقدرة على التأثير في وجهة القرار الحكومي[3].

ولا ريب في أن عملية صنع القرار ترتبط بمصادر المعلومات، وتمر بمراحل عدة قبل لحظة الاختيار، وهو الأمر الذي يتطلب متابعة دقيقة لتلك المصادر التي يتم من خلالها تقديم صورة محددة لصانع القرار. ونظراً إلى أهمية الحقبة التي تولى فيها حزب البعث توجيه النظام السياسي في العراق، فإننا سنحاول أن نلقي الضوء على هذه المرحلة بصورة أوسع، متابعين الآلية التي كانت تصدر بموجبها القرارات مع التركيز على نماذج منها. ثمّ ننتقل إلى الفترة التي أعقبت الاحتلال الأمريكي للعراق، وإنشاء مجلس الحكم الانتقالي، والوزارة التي تفرّعت عنه، مسلطين الضوء على حقيقة صنع القرار خلال هذه المرحلة، وننتهي إلى الفترة التي أعقبت الانتخابات التشريعية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ وما تخلّلها من قرارات اتخذتها الحكومة المنبثقة عن الجمعية الوطنية.

أولاً: صنع القرار في النظام الملكي

تأسست الدولة العراقية الحديثة على يد الإنكليز في ٢٥ تشرين الأوّل/أكتوبر ١٩٢٠، وبدأوا في التخطيط لإقامة مؤسسات الدولة الوليدة شيئاً فشيئاً، حيث كان القرار آنذاك محصوراً بالمندوب السامي البريطاني، والملك فيصل الأوّل الذي تمّ تتويجه ملكاً على العراق. وعلى الرغم من وجود مجلسين أحدهما للأعيان والآخر للنواب، إلا أن صنع القرار بقي محصوراً بشخص الملك ومن ورائه المندوب البريطاني، حيث كان يتدخل في كلّ صغيرة وكبيرة إلى الحدّ الذي أبقى

---

(٢) محمد السيد سليم، **تحليل السياسة الخارجية** (القاهرة: مكتبة النهضة، ١٩٩٨)، ص ٤٧٣.

(٣) نظام بركات [وآخرون]، **مبادئ علم السياسة** (عمّان: دار الكرمة، ١٩٨٤)، ص ٣٤٧ ـ ٣٤٨.

هياكل صنع القرار الدستورية شكلية لا حول لها ولا قوة. واستمر الأمر على هذا النحو حتّى بعد عام ١٩٣٣ ودخول العراق عصبة الأمم وتمتعه بالاستقلال. ثمّ بعد وفاة الملك فيصل الأوّل ومجيء الملك غازي، ظهر نوري السعيد على المسرح العراقي كمسؤول أول عن صنع القرار في النظام السياسي، خاصة مع تنامي دور السلطة التنفيذية التي كان على رأسها.

وعلى الرغم من أن القانون الأساسي العراقي كان قد نصّ على بعض مظاهر الديمقراطية في نظام الحكم، لكن في الواقع لم يكن للنظام الديمقراطي في حياة العراق السياسية من أثر يذكر. فالانتخابات كانت تزيف بأن تنظم قوائم النواب جميعاً من قبل رئيس الوزراء نوري السعيد ووزير الداخلية والبلاط، ثمّ تبلّغ إلى الموظفين الإداريين لتنفيذها. وقد ورد تأكيد ذلك على لسان رئيس الوزراء في العهد الملكي نوري السعيد في عام ١٩٤٤ عندما جوبه بمعارضة مصطنعة داخل مجلس النواب، كان يحركها عبد الإله الوصي على العرش، حيث قال موجهاً كلامه إلى المعارضين: هل بالإمكان، أناشدكم الله، أن يخرج أحد نائباً مهما كانت منزلته في البلاد، ومهما كانت خدماته في الدولة ما لم تأت الحكومة وترشحه؟

ثانياً: صنع القرار في النظام الجمهوري

١ ـ مرحلة الحكم القاسمي

لا ريب في أن الفترة التي سبقت وصول حزب البعث إلى السلطة، الممتدة من تاريخ إسقاط النظام الملكي في ١٤ تموز/يوليو ١٩٥٨ وحتّى عام ١٩٦٣، تميزت بأن حكم المؤسسة العسكرية فيها كان طاغياً على جميع مؤسسات الدولة العراقية، وذلك مع تغليب الجانب الفردي في صناعة القرار، ممثلاً بشخص الزعيم عبد الكريم قاسم الذي كان يرأس الحكومة آنذاك، والذي قاد الثورة مع مجموعة من الضباط العراقيين، وتربع من بعد على قمة الهرم السياسي. ومن المعروف أن وصول العسكر إلى السلطة يعني، في ما يعني، غياب المؤسسات غياباً تاماً وإن نصّ عليها الدستور.

ومع أن هناك العديد من الإنجازات على الصعيد الداخلي، تمثلت في إصدار قرارات حددت مجمل السياسة العامة لتلك الفترة الزمنية، خاصة في مجال الإسكان والتوظيف وبعض المشاريع الصناعية والزراعية، إلا أنّه يمكن القول إن

غياب مؤسسات صنع القرار، أو تغييبها من الناحية العملية، كان السمة الأكثر بروزاً في الفترة التي حكم فيها رئيس الحكومة باعتباره «الزعيم الأوحد».

٢ ـ المرحلة العارفية

حين انتقلت السلطة إلى البعث بعد انقلاب عام ١٩٦٣، بدا واضحاً أن طبيعة الأمور لم تتغير كثيراً على أرض الواقع، حيث ما تمّ لم يكن أكثر من عملية انتقال شخصي للسلطة من قائد عسكري إلى قائد عسكري آخر، وذلك عندما أصبح عبد السلام عارف رئيساً للجمهورية. ويمكن القول إن الفترة الزمنية لحكم عارف الممتدة بين عامي ١٩٦٣ و١٩٦٦ كانت قد اتسمت بنوع من الجمود السياسي، إذ لم تميزها قرارات واضحة، سواء على المستوى الداخلي أو على المستوى الدولي، يمكن لنا متابعتها، رغم بروز تحديات قوية بخصوص مسألتي استثمار النفط والكبريت وما كانت تقتضيه من تحديد طبيعة العلاقة مع الشركات الأجنبية والدول الغربية ذات العلاقة (الولايات المتحدة، بريطانيا، فرنسا). لكن على الجانب الآخر، يمكن القول إن حكم عبد السلام عارف كان قد شهد نمو بعض المؤسسات الوطنية، مثل مجلس الوزراء وبعض المؤسسات الأخرى التي كانت قد شكلت قاعدة لتقديم الخيارات خاصة في مجال السياسة العامة الداخلية، وذلك مع انحسار جزئي لدور المؤسسة العسكرية في صنع القرار السياسي.

وباستلام عبد الرحمن محمّد عارف السلطة بشكل سلمي عام ١٩٦٦، وبتأثير واضح من قبل مجلس الوزراء الذي ترأسه السياسي الوطني المستقل عبد الرحمن البزاز، اختلف الوضع، فقد تميز الرئيس الجديد بضعفه وانغلاقه السياسي، وظل طوال فترة حكمه التي امتدت حتّى عام ١٩٦٨ أقرب ما يكون إلى دمية تحرّكها التيارات المتجاذبة التي بدت مسيطرة على مقاليد الحكم، فحتى قرار الاشتراك في حرب الخامس من حزيران/ يونيو عام ١٩٦٧ تمّ صنعه وتنفيذه من قبل مجلس الوزراء الذي كان هو المهيمن الفعلي على المسرح السياسي.

وعموماً، كما سبق القول، لم تشهد هذه الفترة قرارات يمكن تحليلها بشكل دقيق، وذلك بسبب غياب الوضوح في الرؤية: فالرئيس بدا بعيداً، أو مبعداً، عن الساحة السياسية، والأحزاب السياسية في تلك الفترة كانت قد نشطت بشكل ملحوظ، وأصبح لها حضور في التأثير في بعض قرارت مجلس الوزراء.

ثالثاً: صنع القرار في ظلّ النظام السياسي لحزب البعث

يمكن النظر إلى الحقبة التي حكم فيها حزب البعث العراق، على أنّها أهم المراحل في تاريخ العراق الحديث. فهذه المرحلة شهدت العديد من الأحداث الدولية، كما تخللها العديد من المواقف التي تمّ فيها اللجوء إلى خيارات وضعت العراق أمام مفترق طرق.

لذا، فإن متابعة التوجهات الأساسية للقيادة العراقية والنخب الحاكمة، وتحليل الهياكل التي اتخذت في إطارها القرارات، سوف يساعد على فهم أعمق لعملية صنع القرار بقدر ما يعين على تفسير الرؤية السياسية لصانع القرار. ولإنجاز ذلك بدت ضرورة التطرق إلى هياكل صنع القرار وفقاً لدستور عام ١٩٧٠ المؤقت، مع الوقوف على أبرز قرارات تلك المرحلة بما لها من انعكاسات كبيرة على المستويين المحلي والدولي.

١ ـ هياكل صنع القرار

حين نتحدث عن هياكل صنع القرار في النظام البعثي، علينا أن نتذكر، دائماً، ذلك الدور الذي أداه قادة الحزب في تسيير مؤسسات الدولة نتيجة للتداخل بين الحزب والدولة، وهو ما أقره الدستور في مواضع عدة. فرئيس الدولة، مثلاً، هو نفسه أمين سرّ الحزب، وهو رئيس مجلس قيادة الثورة، وكذلك رئيس الوزراء، وموقعه الفريد هذا يتيح له التدخل المطلق، سواء في التشريع أو التنفيذ. كما إنَّ أعضاء القيادة القطرية أنفسهم أعضاء في مجلس قيادة الثورة، الأمر الذي نجمت عنه زيادة في تركيز السلطة ومركزية في صنع القرار. أكثر من ذلك، اتخذ مجلس قيادة الثورة، في ما بعد، قراراً فوّض بموجبه السلطات، كافة، إلى رئيس المجلس ليكرس بهذا القرار شخصنة السلطة في أجلى صورها.

أخذاً في الاعتبار الملاحظة الأساسية السابقة، يتوجب علينا فرز هياكل صنع القرار على النحو التالي:

أ ـ **مجلس قيادة الثورة**: ينظر إلى مجلس قيادة الثورة في نظام البعث على أنّه المؤسسة الأم لِكُلّ المؤسسات السياسية الأخرى، ورسمياً كان يتبوأ مجلس قيادة الثورة قمة الهرم السياسي بحسب المادة الرقم (٣٧) من الدستور الصادر

عام ١٩٧٠، فهو «الهيئة العليا في الدولة»[٤]، وهو أعلى سلطة تشريعية وتنفيذية، وكان ينبثق عنه بالانتخاب داخل تنظيمات الحزب منصب رئيس المجلس، ورئيس مجلس قيادة الثورة هو رئيس الجمهورية، وبهذا تتداخل تماماً السلطتان التشريعية والتنفيذية[٥].

وقد تشكّل مجلس قيادة الثورة من ثمانية أعضاء حسب المادة (٣٧/ب) من الدستور، ولأنه مركز السلطة ومحورها، فليس لأي تشريع أن يصدر من الناحية النظرية ـ حسب الدستور ـ إلا بعد إقراره والموافقة عليه من قبل مجلس قيادة الثورة[٦]. فضلاً على ذلك، فإن مجلس قيادة الثورة تمتع بصلاحيات مهمة منها[٧]:

ـ إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون.

ـ إصدار القرارات في كلّ ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة.

والحال هذه، فإن مجلس قيادة الثورة مارس وظيفته التشريعية بأسلوبين:

ـ إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون حسب المادة (٤٢/أ) من الدستور، وبذلك كان ينفرد باقتراح مسودة القانون ومناقشته وإقراره.

ـ الحوار التشريعي مع المجلس الوطني، وكان هذا الحوار يأتي بعد اقتراح مشروعات القوانين من قبل مجلس قيادة الثورة أو رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء المجلس الوطني، حيث كان يشترك مجلس قيادة الثورة بموجب أحكام المواد الأرقام (٥٢)، و(٥٣)، و(٥٤) من دستور عام ١٩٧٠ مع المجلس الوطني في نظر تلك المشروعات[٨]. وبذلك ساهم مجلس قيادة الثورة في اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، وغدا مركز صنع القرار في ما يتعلق بمجمل سياسات النظام، كما أشرف على النشاط التنفيذي للوزارات والهيئات التابعة لها

---

(٤) للمزيد عن طبيعة الحياة السياسية في العهد الملكي، انظر: ليث عبد الحسن الزبيدي، **ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ في العراق**، سلسلة دراسات (بغداد: دار الرشيد للنشر، ١٩٧٩).

(٥) انظر: علي حسين نيسان، «عملية صنع القرار السياسي الخارجي في فكر الرئيس القائد صدام حسين،» (رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ١٩٨٩)، ص ١٧٩ ـ ١٨٠.

(٦) وصال نجيب العزاوي، «مقوّمات صنع وتنفيذ السياسة العامة في العراق،» **الأمن والجماهير**، العدد ١ (٢٠٠١)، ص ١٩٢.

(٧) انظر نص المادة الرقم (٤٢) من الدستور العراقي.

(٨) العزاوي، المصدر نفسه، ص ١٩٤.

التي تنظم مراقبة الوزراء ورؤساء هذه الهيئات[٩]. وفي حين أصبح لمجلس قيادة الثورة مركز دستوري قيادي في النظام، فإنه لم يكن مسؤولاً أمام أية هيئة أخرى كونه مصدر القرار.

ب ـ **المجلس الوطني**: أعلن هذا المجلس عام ١٩٦٨ عبر بيان أصدره مجلس قيادة الثورة أوضح فيه تشكيلته، ثمّ أشير إليه في دستور عام ١٩٧٠ المؤقت كإحدى المؤسسات الدستورية التي تتألف من ممثلي الشعب في مختلف قطاعاته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويتم تشكيله وتحديد عضويته وسير العمل فيه وصلاحياته بقانون يسمّى قانون المجلس الوطني. وفعلاً أصدر مجلس قيادة الثورة هذا القانون بالرقم (٢٨٨) لسنة ١٩٧٠، وتم تعديله بالقانون الرقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣. غير أن المجلس الوطني لم يتم تشكيله، إلا بعد صدور القانون الرقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠ الذي تحدد بموجبه تاريخ إجراء أول انتخابات نيابية في العراق الجمهوري، وهو ٢٠/٦/١٩٨٠، حيث انتخب أول مجلس وطني عراقي آنذاك. ولقد أعطى القانون الصادر عام ١٩٩٥ لهذا المجلس صلاحيات تشريعية تتلخص في[١٠]:

- اقتراح مشروعات القوانين وفقاً لأحكام الدستور.
- تشريع القوانين وفقاً لأحكام الدستور.

وعلاوة على الصلاحيات التشريعية السابقة، خَوّل قانون عام ١٩٩٥ المجلس الوطني صلاحيات رقابية على مجلس الوزراء، وحق مناقشة السياسة العامة للدولة من خلال الاستيضاح أو الاستفسار أو الاستجواب لأعضاء مجلس الوزراء، إضافة إلى بعض الاختصاصات الاستشارية والتنظيمية الأخرى[١١].

لكن الثابت أن ما امتلكه المجلس الوطني من صلاحيات، سواء وفقاً للقانون الذي انبثق عنه أو وفق دستور عام ١٩٧٠، لم يكن سوى صلاحيات نظرية لم ترق إلى مستوى التطبيق العملي. والسبب يكمن في الهيمنة التي مارسها

---

(٩) انظر: حسن عزبه العبيدي، **المركز الدستوري لحزب البعث العربي الاشتراكي: دراسة قانونية في قيادة الحزب للدولة والمجتمع** (بغداد: دار واسط للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٢)، ص ١٢٥ ـ ١٢٦.

(١٠) انظر: **نص قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥** (العراق: مديرية الديوان العامة، ١٩٩٦)، ص ٢٨، والعزاوي، المصدر نفسه، ص ١٨٨.

(١١) حول التعريف بالاختصاصات التي يتمتع بها المجلس الوطني، انظر الفصل الثاني (م/ ٤٧) من الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٧٠.

مجلس قيادة الثورة ورئيسه على المجلس الوطني، تلك الهيمنة التي جعلت الأخير مجلساً هشاً لا يقوى على فعل شيء، وانحصرت وظيفته الأساسية في اقتراح مشاريع القوانين التي يتقدم بها إلى مجلس قيادة الثورة ليقوم الأخير بمناقشتها واتخاذ القرار بِشأنها. زد على ذلك أن الغالبية العظمى من أعضاء هذا المجلس كانوا ممن ينتظمون في تنظيمات حزب البعث الحاكم، وأن جلّ هؤلاء لا يستطيعون من الناحية العملية، أن يوصلوا صوت الشعب الحقيقي إلى صانع القرار مخافة الوقوع في شرك الاتهام بالخروج على النظام العام إذا ما حاولوا اقتراح قانون لا ترتضيه القيادة السياسية، وخاصة رئيس الجمهورية. وإذا ما أضفنا إلى تلك الأسباب سبباً آخر لا يقل أهمية، هو ذلك المتمثل في الواقع العلمي والثقافي لأعضاء المجلس الوطني، وأن جُلّ هؤلاء ما كانوا يمتلكون الكفاءة المطلوبة والاختصاص الدقيق لمعالجة الأمور بموضوعية، تتضح لنا حقيقة وضع المجلس في ظلّ نظام البعث.

يذكر في هذا السياق أن ثلث أعضاء المجلس الوطني الذي انتخب عام ١٩٨٠ كانوا أميين لا يعرفون القراءة والكتابة، في الوقت الذي نصت فيه المادة (١٤) من قانون المجلس الوطني على أن عضو المجلس يجب «أن يكون حاصلاً على الشهادة الابتدائية أو شهادة محو الأمية المعادلة لشهادة الصف السادس الابتدائي كحد أدنى». وفي هذا السياق، فقد انحصرت مهمة هذا المجلس في الاجتماعات الدورية الاعتيادية، والاجتماعات الاستثنائية التي يدعى إليها من قبل رئيس مجلس قيادة الثورة، ليس لمناقشة القرارات المهمة التي تخص الدولة، بل من أجل الموافقة على القرارات التي كان يتخذها رئيس مجلس قيادة الثورة، كما هو الحال مع قرار دخول الحرب العراقية ـ الإيرانية، وقرار اجتياح الكويت واحتلالها، بل إن مشروعات القوانين التي وافق عليها أو ناقشها كانت محالة إليه من قبل مجلس قيادة الثورة. وبدلاً من أن يكون هذا المجلس مصدراً أساسياً لصنع القرار تحول إلى محطة لعبور القرار الذي تريده القيادة السياسية، لا بل إن المجلس تصرف في أحيان أخرى بصورة هشة، حيث كان يؤيد قراراً تتخذه الحكومة، ثمّ يعود لكي يعارض القرار ذاته عندما تحتاج الحكومة إلى تغييره، كما حصل في مسألة شطّ العرب والكويت.

ج ـ **رئيس الجمهورية**: أعطى دستور عام ١٩٧٠ رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة جداً تشريعية وأخرى تنفيذية. وكان رئيس الجمهورية يتولى اختصاصاته كرئيس لمجلس قيادة الثورة (السلطة التشريعية)، وكرئيس للسلطة

التنفيذية العليا أيضاً[١٢]، أيّ كرئيس للدولة وكرئيس للحكومة حيث يضطلع بما يلي:

ـ «إجراء المفاوضات وعقد المعاهدات؛ تعيين واعتماد الممثلين؛ حقّ العفو وتصديق أحكام الإعدام؛ منح الرتب العسكرية والأوسمة».

ـ الإشراف على حسن تطبيق القرار بما يشملة ذلك من «تعيين نواب رئيس الجمهورية، وتعيين الموظفين، وتوجيه ومراقبة أعمال الوزارات والمؤسسات العليا، والإشراف على القوات المسلحة»[١٣].

وقد نجم عن ذلك الازدواج في الصلاحيات نوع من التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعلى هيئة في النظام السياسي، ممثلة في مجلس قيادة الثورة، وربما لهذا السبب كان رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات لم يحصل عليها أي رئيس دولة أخرى في العالم. وبكلام آخر فإن تلك الازدواجية أفضت إلى دكتاتورية القرار الداخلي والخارجي. فالرئيس الذي وجد نفسه رئيساً تشريعياً ورئيساً تنفيذياً وأميناً عاماً للحزب وقائداً للقوات المسلحة ورئيساً للأركان، كان يستطيع أن يتصرف دون سؤال جهة محددة أو أشخاص آخرين مهما تمتعوا بمكانة دستورية معتبرة، بما في ذلك نوابه. وبالرغم من أن القرارات التي تصدر عن مجلس قيادة الثورة كانت تتخذ ظاهرياً بالأسلوب الجماعي، إلا أنّها في حقيقة الأمر كانت تعبيراً عن إرادة الرئيس ذي الصلاحيات المطلقة. فهو يتمتع بوضع خاص بين أعضاء مجلس قيادة الثورة، وكما قال هو نفسه حينما أجاب عن سؤال أحد الصحفيين حول ما إذا كان لديه حقّ النقض (الفيتو) لقرارات مجلس قيادة الثورة أو أي قرار آخر: «من الناحية الدستورية، كلا. . . أما من الناحية الاعتبارية فمن المؤكّد أن رفاقي ينظرون إلى رأيي بميزان خاص»[١٤].

أكثر من ذلك، فإن ما ورد من نصوص في الدستور أعطى الرئيس صلاحيات واسعة لم يتم الاكتفاء بها، فالخبرة العملية تشير إلى تحول نظام الحكم

---

(١٢) انظر: العزاوي، المصدر نفسه، ص ١٨٩.

(١٣) انظر: العبيدي، **المركز الدستوري لحزب البعث العربي الاشتراكي: دراسة قانونية في قيادة الحزب للدولة والمجتمع**، ص ١٤٤.

(١٤) صدام حسين، **هكذا نخاطب العقل الغربي** (بغداد: دار الحرية، ١٩٨٣)، ج ١، القسم ١، ص ٢٣.

بالتدريج من التعاون والتوافق في إطار السلطة، إلى نظام تفويض السلطة، ثمّ أخيراً إلى حالة تركيز السلطة في شخص الرئيس كقائد للثورة والمسيرة. فالقائد، كما قال رئيس النظام السابق صدام حسين: «هو الحالة التي يكون فيها للمجموعة رأس متميّز، ليس رأساً إدارياً فحسب، وإنما رأس مفكر ومشع ومبدع وقائد، ولكنه يقرر بصورة متميّزة في التفكير وممارسة المسؤولية ضمن أسس القيادة الجماعية. وعلى هذا الأساس، فليس مجموع القيادة الجماعية بإمكانها أن تقرر بمعزل عن القائد. إذن، القائد هو الإنسان الذي يكون رأس القيادة الجماعية، ويمثل دوراً تاريخياً فيها وفي المجتمع»[١٥].

وتشير العبارات السابقة إلى حالة التفرّد بصناعة القرار من قبل الرئيس (القائد)، وهذا ما اعترف هو نفسه به من خلال الحديث عن مصادرة آراء الآخرين، ويكشف لنا الجزء التالي من هذا الفصل ذلك بوضوح حين تتم الإشارة إلى بعض القرارات التي صدرت عن النظام السابق، والتي تميّز فيها الرئيس بانفراده بصنع القرار وتنفيذه، كما يراه هو، وليس كما يرى الآخرون.

٢ ـ أهم القرارات التي أصدرها النظام السابق

يمكن تسليط الضوء على عدد من القرارات التي ضغطت من جهة مادياً ونفسياً على المجتمع العراقي وباعدت بينه وبين السلطة، ومن جهة أخرى أدت إلى إظهار تفرد الرئيس بصناعة القرار وتحويل مؤسسات صنع القرار إلى هيئات ديكورية تستجيب فقط لرغباته.

أ ـ قرار تأميم النفط: ربما يمكن القول، ابتداءً، إن الفترة بين عامي ١٩٦٩ و١٩٧٢ شهدت إصدار جملة من القرارات الوطنية، كان أميزها إنشاء الجبهة الوطنية التي ضمت الحزب الشيوعي العراقي وأحزاباً أخرى (كردية وعربية) أصغر، وقرار الحلّ السلمي للمشكلة الكردية الذي توّج بإصدار بيان آذار/ مارس ١٩٧٠. فالواقع أن إصدار هذه القرارات كان نتيجة للتأثير المباشر لشخص نائب رئيس مجلس قيادة الثورة آنذاك، والحاكم الفعلي للعراق صدام حسين. ويعدّ قرار التأميم من أهم القرارات الوطنية التي اتخذت من قبل النظام السابق، والسبب يكمن في أن هذا القرار في حينه اتخذ بعدين رئيسيين:

(١٥) صدام حسين، **نظرة في خصائص القيادة الناجحة** (بغداد: دار الحرية للطباعة، ١٩٨٢)، ص ٥٤.

أحدهما بعد رمزي تمثل في نوع من التحدي للاحتكارات العالمية التي كانت تشكلها شركات النفط العملاقة ذات المصالح الاستراتيجية في العراق.

والبعد الآخر واقعي منشأه النفوذ الكبير الذي كانت تملكه شركات النفط داخل العراق بِكُلّ تأثيرها في الاستقلال الاقتصادي، وبالتالي في القرار السياسي العراقي[١٦]. هذا إلى أن القرار كان أداة لتكريس شرعيه النظام ودعمها، فعلى الرغم من أن الشركات النفطية مارست تجاه العراق أقصى درجات التعسف والإساءة، حيث عمدت إلى خفض معدلات الإنتاج كوسيلة للضغط على الحكومة[١٧]، إلا أن الشيء الثابت هو أن القيادة العراقية لم تكن تقف على أرض صلبة لحظة اتخاذ القرار، وذلك لضعف البناء السياسي وحداثته من جهة، ولعدم وجود خبراء وسياسيين يملكون الحنكة والدراية في شؤون التفاوض الدولي من جهة أخرى[١٨].

ما يهمنا هنا هو الكيفية التي تمّ صنع القرار بها، ومن هو الذي أسهم في ذلك، وواقع الحال أن قرار التأميم كان بمبادرة من القيادة السياسية، حيث تمت عملية التهيئة له من خلال توفير جملة من المستلزمات، مثل تفعيل شركة النفط الوطنية بإلغاء المادة الثالثة من القانون الرقم ٨٠ لسنة ١٩٦١[١٩]، ووضع خطّة تنموية جديدة، واعتماد سياسة لترشيد الاستهلاك الوطني وخفض النفقات، وزيادة نسبة الضرائب، كما وضعت خطّة لإعلام جماهيري واسعة النطاق قادها صدام حسين (نائب الرئيس والمشرف على التفاوض مع الشركات الكبرى ذات الاستثمارات النفطية في العراق) وساهمت فيها كلّ المستويات السياسية لإشراك الجماهير وإشعارها بأهمية التأميم. والمهم أنّه كانت هناك تهيئة للبيئة الداخلية للقرار، خاصة وقد سبقته مدّة زمنية كافية، وهو ما أشار إليه صدام حسين بقوله: «البحث في التأميم بدأ خلال شهري تموز/ يوليو وآب/ أغسطس ١٩٧٠،

---

(١٦) محسن خليل، «قرار تأميم النفط،» المنار (باريس)، العدد ٣ (١٩٨٥)، ص ٥٤.

(١٧) سعدون حمادي، **مذكرات وآراء في شؤون النفط** (بيروت: دار الطليعة، ١٩٨٠)، ص ١٥.

(١٨) **كيف يصنع القرار في الوطن العربي: أبحاث ومناقشات الندوة العلمية التي عقدت في القاهرة**، مكتبة المستقبلات العربية البديلة؛ ٢. عملية صنع القرار العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥)، ص ١٠٢.

(١٩) ورد في نص المادة الثالثة من القانون أعلاه ما يلي: «الحكومة الجمهورية العراقية، إذا ارتأت، تخصيص أراض أخرى لتكون احتياطاً للشركات على أن لا تزيد على مساحة المنطقة المحددة لكل شركة»، للتوسّع، انظر: وزارة الإعلام، **النفط العراقي من منح الامتياز إلى قرار التأميم** (بغداد: دار الحرية، ١٩٧٢)، ص ٥١ ـ ٥٢.

حيث دخلت الحكومة في مفاوضات غير معلنة مع الشركات»[٢٠]. وأضاف «طلبنا من شركات النفط أن تكون مستعدة لمفاوضات حاسمة. ولقد وصلنا إلى حدّ اللاتساهل في هذه القضايا»[٢١].

كان المفاوض العراقي مع شركات النفط إذاً هو الذي تولى عملية المناقشة المباشرة للمطالب العراقية، وكان هذا المفاوض هو صدام حسين الذي كان وقتها نائباً للرئيس، فلم يرجع إلى الرئيس أحمد حسن البكر أو إلى السلطة التشريعية، ولا حتّى إلى المختصين في وزارة النفط. وقد أكد ذلك د. سعدون حمادي حين قال: «إن وزارة النفط لم تكن تفكّر بالتأميم»[٢٢]. كما أقر صدام حسين بأنه كان وراء صنع القرار بشكل مباشر وشخصي حين قال: «كنت أنا أشرف على المفاوضات وأطلب من رئيس الوفد المفاوض أن يصعبها بوجههم، ولكن دون أن نقول هذا للقيادة، ولنبعد دخولها (أي القيادة) في مناقشة كأن نقول نوافق على هذه النقطة ونتنازل عن تلك. لأن موضوع التأميم كان حالة حاسمة في الذهن»[٢٣]. كما أنّه كان وراء إخفاء مظاهر التردد التي بدت على بعض أعضاء القيادة لحظة اتخاذ القرار[٢٤].

ويلاحظ من النصّ السابق أن قرار تأميم النفط كان قراراً ذا أبعاد سياسية أكثر مما هو ذا أبعاد اقتصادية، ذلك أن هيئات صناعة القرار كانت قد أبعدت عن المفاوضات التي جرت مع الشركات التي كانت تستثمر النفط في العراق. كما إنَّ صناعة القرار تميزت بالأحادية، لا الجماعية، بل إن تأكيد مسؤول التفاوض ضرورة التأميم قد أظهر القرار وكأنه اتخذ صيغة التعنّت الذي ربما ابتعد عن الحسابات الاقتصادية العقلانية، مما كان يمكن أن يوقع البلد في أزمة على غرار أزمة إيران أيام مصدق عندما فشلت تجربته في التأميم عام ١٩٥٢. ويبقى السؤال المهم هنا هو: لماذا الإصرار على اتخاذ قرار كان يمكن أن تكون عواقبه خطيرة، خاصة أن النظام السياسي لم يكن يقف على أرضية صلبة

---

(٢٠) صدام حسين، **أحاديث في القضايا الراهنة**، ط ٢ (بيروت: دار الطليعة، ١٩٧٤)، ص ١٠.

(٢١) وزارة الإعلام، **نفطنا من محاولات الالتفاف إلى التأميم**، السلسلة الإعلامية (بغداد: دار الحرية، ١٩٧٢)، ص ٦٢.

(٢٢) حمادي، **مذكرات وآراء في شؤون النفط**، ص ١٠٠.

(٢٣) صدام حسين، **التأميم بداية الدفاع الصحيح عن العراق** (بغداد: دار الحرية للطباعة والنشر، ١٩٨٤)، ص ٢٨٥ ـ ٢٨٦.

(٢٤) «الثورة العربية،» **جريدة الحزب الداخلية**، العدد ٣ (١٩٨٨)، ص ٥.

للمواجهة؟ المرجح أن صانع القرار كان قد استغل سياسة الشركات التي أضرّت بالاقتصاد العراقي وبددت ثروته الوطنية، فسارع إلى تحقيق التأميم، خاصة بعد أن نجح في نقل معركة التفاوض إلى الشارع العراقي، مما أوجد ما يمكن أن نسمّيه «مناسبة صنع القرار»، بمعنى تحول مدرك صانع القرار من وجود تهديد لسيادة البلاد، إلى ظهور فرصة لاتخاذ قرار التأميم، وهو ما تمّ بالفعل في الأوّل من حزيران/يونيو عام ١٩٧٢.

ب ـ **قرار الحرب مع إيران**: إذا كانت لقرار النفط مردودات إيجابية انعكست، في ما بعد، على الخطط الخمسية التي طبّقت للنهوض بالبلد اقتصادياً، وإذا كانت قد توفرت لهذا القرار بيئته المؤاتية بما حصل عليه من توافق محلي وعربي ودولي، كونه يحقق صالحاً وطنياً وقومياً مهماً، فإن قرار الحرب على إيران لم يكن كذلك، وذلك أن إيران والعراق بلدان مسلمان متجاوران، وهنالك العديد من الوشائج التي تربطهما. أضف إلى ذلك، أن إيران لم تكن تمثل تهديداً حقيقياً للعراق أو لنظام البعث فيه، وإن حاولت، لأنها كانت تعيش حالة ثورة وتفكك تسببت في إضعاف قوتها العسكرية كدولة، من خلال عمليات التصفية للنظام الشاهنشاهي شملت القوات المسلحة، حيث تمّ إعدام عدد كبير من جنرالات الجيش السابق، بالإضافة إلى هشاشة نظام الحكم الجديد وكثرة معارضيه.

وبحسب أغلب الدراسات التي تناولت الحرب العراقية ـ الإيرانية، فإن هناك حقيقة أساسية تتمثل في أن الحرب كانت خسارة أساسية للطرفين المتحاربين، بشرياً واقتصادياً واستراتيجياً، فلماذا إذن كانت الحرب؟ ومن كان وراء قرار شنّها؟ ومن الذي أسهم في صنعه؟ وما هي تأثيراته محلياً ودولياً؟.

نستطيع القول، ابتداءً، إن القرار لم يكن حصيلة تفاعل مؤسسات معلوماتية أو مراكز صنع القرار في إطار النظام السياسي العراقي، ولا حتّى داخل النظام السياسي الإيراني، إنما كان نتيجة اعتماد تصور شخصي لرأس النظام، وفقاً لمعطيات كانت معاشة قبل اتخاذ القرار (معاهدة الجزائر لعام ١٩٧٥ التي وافق بموجبها الرئيس العراقي على اقتسام شطّ العرب مع إيران في ظروف خاصة، ثمّ أراد أن يلغي هذه الاتفاقية المجحفة). فما الذي استجد ودفع إلى حالة الحرب بين البلدين؟

صحيح أن مجيء النظام الإيراني الجديد عام ١٩٧٩ لم يكن بشير سرور

للنظام العراقي، خاصة في إطار بعض التصريحات التي بدأت تنطلق من قادة الثورة الإسلامية، ومنها تصريح وكيل وزارة الداخلية الإيراني نشرته صحيفة **إطلاعات** في ١٩ حزيران/يونيو ١٩٧٩، ونصه: «لقد اتفق العراق وإيران بموجب اتفاقية الجزائر. لقد تغيّرت المسألة الآن، إذ إنَّ الحكومة المركزية الإيرانية لا تتمسك بهذه الاتفاقية»[٢٥]، في إشارة إلى تنصّل واضح من الجانب الإيراني. ولكن من الصحيح أيضاً أن مثل هذه الأمور كان يمكن معالجتها عن طريق الدبلوماسية، خاصة أن بنود الاتفاقية تنصّ على منح الجانب الآخر (إيران) بعض الوقت لتنفيذ ما جاء بها، كما إنَّ هذه الاتفاقية قبلها رئيس النظام العراقي في وقتها لإنهاء حالة عدم الاستقرار في المنطقة الشمالية في العراق. إلا أن تصعيداً مفاجئاً للأمور بدأ يجري في العراق، كما إنَّ تحرّكاً واسعاً للقطاعات العسكرية العراقية بدأ على الحدود بناء على طلب القائد العام للقوات المسلحة العراقية الذي هو رئيس الجمهورية، وتم اجتياح عدد من المناطق الحدودية ورفع العلم العراقي عليها، وذلك رداً على قصف إيران المناطق الحدودية العراقية بالمدفعية الثقيلة البعيدة المدى. ومن جانبها، حاولت إيران زعزعة الوضع الداخلي في العراق، وقامت بالعديد من محاولات الاغتيال في بغداد لعدد من رموز النظام.

أدى الأمر السابق إلى تغيير في الموقف لصناع القرار، سواء في العراق أو في إيران، وإن كان يظل من الصعب تحديد أبعاد إدراكهم لهذا التغيير، والحدود الفعليه له. وحول هذا المعنى يقول هولستي: «مهما بلغ إلمام صانع القرار بطبيعة الموقف الذي يتعامل معه، فإنه يظلّ هناك احتمال ألا يتمكن من معرفة كافة العناصر ذات العلاقة بذلك الموقف، وهو بالتالي يفسح المجال أمام نشوء فجوة بين الموقف كما هو، والموقف كما يتصوّره صانع القرار»[٢٦].

ويدل ما ذكر آنفاً على ضرورة معرفة ما يدور في عقول صناع القرار لحظة التفاعل الدولي، لأنه عنصر أساس في فهم سلوكهم، فقرار الحرب قرار خطير جداً. يقول طارق عزيز، أحد أبرز أعضاء مجلس قيادة الثورة في النظام السابق: «إن النظام في العراق، نظام مستقر وراسخ ومؤسساته السياسية والعسكرية

---

(٢٥) نص التصريح منشور في: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، **العراق: الكتاب الأول** (بغداد: دار الحكمة، ١٩٩٢)، ص ٢٠٦ ـ ٢٠٧.

(٢٦) إسماعيل صبري مقلّد، **نظريات السياسة الدولية** (الكويت: منشورات جامعة الكويت، ١٩٨٢)، ص ١٥٩.

والاقتصادية والإعلامية تعمل بانتظام. ولا يمكن لنظام من هذا الطراز أن يجد نفسه (منزلقاً) في الحرب دون وعي وتخطيط وإرادة واضحة»[٢٧]. وهذا القول يشير إلى أنّه لم تكن ثمة قناعة لدى مؤسسة صنع القرار (مجلس قيادة الثورة) بالحرب، ولا حتّى التفكير بها. فمن الذي صنع القرار، ولماذا؟

غالباً ما يتبع صانع القرار نهجين أساسيين في إدراك معطيات الواقع الدولي، وفي التفاعل داخلياً بناء عليها: النهج **الأوّل** يستند إلى تصور مسبق لاتخاذ القرار، والنهج **الثاني** ينصبّ على تفسير معطيات البيئة الدولية إلى جانب تصور صانع القرار نفسه وتفكيره الشخصي. واستناداً إلى ذلك، نقول إن النهج الذي سلكه صانع القرار العراقي، قد اعتمد على تصوّره المسبق للأحداث، مثلما استند إلى فهم بعض السلوكيات الدولية على أنّها تعبير عن حالة رضا القوى الفاعلة فيه عن هذا التصور. ومثل هذا التحليل قد لا يكفي وحده لصنع قرار خطير، ولذلك علينا أن نضيف سبباً آخر يتجسد في عملية الربط بين طبيعة الإنسان وسلوكه، وهو الأمر الذي جسده رئيس النظام في عملية التهيئة لصنع قرار الحرب. فعلى الرغم من أنّه أكد في أحاديثه على الصبر بقوله: «صبرت وسأصبر وأصبر، وأواصل العمل بالليل والنهار كي لا نمضي إلى طريق الحرب»[٢٨]، غير أن حقيقة الأمر كانت عكس ذلك، لأنه سرعان ما نقض أقواله هذه بأخرى من قبيلها: «إن المنطق والحكمة يؤكّدان على أنّه إذا كان عدوك يتصرف بعدوانية تجاهك، فمن الطبيعي أن تدافع عن نفسك بغض النظر عن تقديراتك لقوتك أو قوة عدوك»[٢٩].

فالرئيس اعتقد أن الحكمة تدفعه إلى الحرب، وفقاً لتصوّراته، ولذلك أكد «إنني إزاء حالة تستوجب القرار، إذ أضع معادلة التصرف على أساس التساؤل الآتي: ما هي النتيجة لو لم أتخذ القرار، أو عندما ألغيه أو أبطله؟ وعندما تستوجب الحالة اتخاذ قرار مع قدر من المجازفة، أقدم على القرار مع احتمالات وتحوطات عدة»[٣٠].

---

(٢٧) طارق عزيز، **الصراع العراقي ـ الإيراني: أسئلة ومناقشات** (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨١)، ص ١٥.

(٢٨) صباح سلمان، **صدام حسين قائد وتاريخ** (بغداد: [د. ن.]، ١٩٨٦)، ص ٢٥٨.

(٢٩) المصدر نفسه، ص ٢٥٨.

(٣٠) المصدر نفسه، ص ٢٥٨.

واللافت للانتباه أن رئيس النظام العراقي، على الرغم من أن القرارات التي كان يصدرها في شتى الأمور كانت بالدرجة الأساس من صنعه، وفقاً لمدركاته عن مختلف الأمور والقضايا الداخلية والخارجية، إلا أنّه كان يحرص على أن يتكلم بلغة الجماعة، وأن يوعز في خطابه السياسي بجماعية القيادة السياسية التي سلبها، في حقيقة الأمر، قدرتها، لا على الاشتراك في صنع القرار فحسب، وإنما كذلك على المناقشة والاعتراض. فحول سؤال عن طبيعة صنع القرار في مجلس قيادة الثورة، قال الرئيس السابق: «ينعقد المجلس ويتخذ قراراته بالأغلبية عدا قرارات معينة، فيعالج الدستور أغلبيتها بنسبة معقولة، ولكن من الناحية العملية كنا نحرص دائماً، عدا حالات قليلة على أن تصدر القرارات بالإجماع، ولا يعني هذا أن كلّ القرارات تحمل عقولاً متطابقة، فإن الأقلية لا تحرص على أن تثبت رأياً معارضاً للأغلبية. وهكذا غالباً ما تصدر قرارات المجلس معبرة عن إرادة كلّ أعضاء مجلس قيادة الثورة»[٣١].

إذن، هنالك اعتراف صريح بأن الأقلية المعترضة (حتّى إن وجدت) لا يحقّ لها أو لا تجرؤ على إبداء رأيها أو تحفظها حول موضوع محدد. وتعليل ذلك من وجهة نظر الرئيس هو التجانس الفكري والعقائدي الذي له تأثير كبير في محصلة القرار ونتيجته. فلقد أشار إلى أن استعداد القيادة لتقبل رأيه عالٍ، وأن أفرادها يقومون بأعمال لو قام بها غيرهم من الحركات لانشطر وخسر، وأضاف: «عندما نمر بأصعب القضايا ترى القيادة ثابتة وموحّدة. . . لأن في العراق قيادة مجربة. . . وهي صوت واحد وكلام واحد وتصرف واحد»[٣٢]، ولم لا تكون القيادة كما وصفها رئيسها آنذاك، وقد تمت مصادرة آرائها، وسلب حقها في صنع القرارات المهمة، مثل قرار دخول الحرب الذي جسد حالة تفرد في صناعته لا سابق لها، بدليل أن القوات المسلحة العراقية كانت قد تلقت التعليمات باستعادة الأراضي الحدودية سيف سعد وزرباطية ونفط خانه ومندلي وزين القوس منذ يوم ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٠، في الوقت الذي صدر قرار القيادة بالحرب في ٢٢ أيلول/سبتمبر من العام نفسه، ولم يكن أحد فيها يعلم ما يجري على حدود دولته.

---

(٣١) حسين، **هكذا نخاطب العقل الغربي**، ص ٢٢ ـ ٢٣.

(٣٢) انظر حديث صدام حسين بتاريخ ٢٣/٧/١٩٨٦، في: صدام حسين، **المختارات**، ج ٣، ص ١٩٤ ـ ١٩٥.

وفي تحليل حقيقة ما جرى في عام ١٩٨٠، نجد أن قرار الحرب قد تمّ صنعه من قبل رئيس النظام شخصياً، وإن اضطر إلى دعوة القيادة إلى الاجتماع في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٨٠ لأجل إعطاء قراره بعداً جماهيرياً. وفي الاجتماع تحدّث عن العلاقة مع إيران بشكل مسهب، وختم حديثه بالقول: «إنني أعلن أمامكم أن اتفاقية (٦ آذار لعام ١٩٧٥) ملغاة»[٣٣]. وعليه، فقد دعا المجلس إلى اتخاذ قرار بذلك، وهو الأمر الذي نفّذه المجلس في الجلسة نفسها، مثلما تمّ تخويل الرئيس مهمة تنفيذ ذلك[٣٤]. ومرة أخرى، حرص الرئيس على أن تكون لقراره صفة الجماعية، وليس التفرد، خلافاً للواقع. فإذا ما حاولنا إعطاء تقييم لكيفية صنع هذا القرار، فإن بإمكاننا القول إن قرار الحرب كان قراراً غير مدروس، وبعيداً عن مؤسسات صنع القرار التي أقرها الدستور. هذا من جانب، ومن جانب آخر، فإن بالإمكان التأكيد أيضاً أن قرار دخول الحرب كان متسرعاً أراد به الرئيس تمكين سلطته داخلياً وخارجياً، وإبعاد خطر إيراني غير مؤثر.

وبالاستناد إلى خطاب الرئيس صدام حسين في ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٨٠ الذي جاء قبل أن يصدر مجلس الأمن قراره بإيقاف الحرب، نجده قد أبدى فيه استعداده للتفاوض مع إيران والوصول إلى تسوية سلمية[٣٥]، يتضح أن ثمة إمكانية كانت موجودة لحلّ الأزمة، ولكنها لم تستخدم، والمقصود بذلك المفاوضات.

ج ـ قرار اجتياح الكويت: كان العراق قد بدأ الحرب مع إيران، وهو يمتلك قدرات اقتصادية ممتازة، وخرج منها مثقلاً بالمديونية، محتاجاً إلى إعادة الإعمار. إلا أن هذه الحاجة اصطدمت بحالة خاصة للنظام السياسي الكويتي تقوم على إغراق الأسواق النفطية بفائض إنتاجي أدى إلى تدني أسعار النفط بشكل يقترب من كلف الإنتاج، وكانت لتلك السياسة مردودات سيئة على الاقتصاد العراقي، قوامها خسارة كبيرة في عائدات النفط التي كان العراق بأمسّ الحاجة إليها. فقد وصل سعر برميل النفط إلى ١١ دولاراً بدلاً من سعره الاعتيادي الذي كان ١٨

---

(٣٣) لمزيد من التفصيل، انظر: خطاب صدام حسين في الجلسة الاستثنائية للمجلس الوطني والمنشور في: **المؤلفات الكاملة للرئيس الراحل صدام حسين**، ج ٦، ص ٢٤٩ ـ ٢٦٠.

(٣٤) وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، **العراق، الكتاب الأول**، ص ٢١٢.

(٣٥) المصدر نفسه، ص ٢١٧.

دولاراً للبرميل الواحد[٣٦]. كما إنَّ كلاً من الكويت ودولة الإمارات لم تلتزما حتّى بقرار مجلس وزراء النفط الذي عقد في جدة، وتم فيه تحديد حصص الإنتاج في حزيران/ يونيو عام ١٩٩٠[٣٧]. ولإيضاح حجم الضرر المترتب على عدم التزام هذه الدول بسقف الإنتاج والأسعار، يكفي أن نشير إلى أن انخفاض أسعار النفط دولاراً واحداً من شأنه أن يُفقد العراق مليار دولار سنوياً من العائدات.

ولسنا هنا معنيين بعرض طبيعة المشكلة، فقد أشبعت بحثاً ووصفاً بأقلام الكتّاب والسياسيين العرب والأجانب، غير أن لنا أن نشير إلى تلك المعطيات التي هيأها صانع القرار لنفسه لاتخاذه قرار دخول الكويت وإخضاعها للسيادة العراقية.

أشار صدام حسين في خطابه أمام مؤتمر القمة العربية الاستثنائي بتاريخ ٢٨ أيار/ مايو ١٩٩٠ إلى خطورة التفرق بين العرب، وإلى ضرورة حلّ الخلافات بروح تضامنية عربية قوامها شعار «أقوياء في وحدتنا .. ضعفاء في فرقتنا»[٣٨]، وهي المبادئ ذاتها التي وردت في إعلانه الذي سمّي «الإعلان القومي» في شباط/ فبراير ١٩٨٠، ونظم بموجبه العلاقات مع الدول المجاورة على أساس من عدم التدخل في الشؤون الداخلية وعدم استخدام القوة[٣٩].

غير أن ما حدث، كان عكس ذلك تماماً، فتصرف القيادة في العراق دفع الأمور إلى حافة الهاوية، ونقل المشكلة من المستوى الاقتصادي إلى المستوى السياسي، إذ يبدو أن الاقتصاديين ضمن إدارة الرئيس صدام حسين ساهموا في تصعيد الموقف، وذلك ببيانهم الكلفة المتأتية عن انخفاض أسعار النفط في السوق العالمية، وهو الأمر الذي تحدّث عنه الرئيس صدام في القمة العربية الاستثنائية في بغداد في ٣٠ أيار/ مايو ١٩٩٠، حين أشار إلى «أن الحرب تحدّث أحياناً بالجنود، وأحياناً بطرق أخرى عن طريق الاقتصاد. إن هذا نوع من الحرب على العراق، ولو في الجلد ما فيه يتحمل لتحملنا»[٤٠]. وفي الجلسة نفسها، حذر

---

(٣٦) المصدر نفسه، ص ٢٦٨.

(٣٧) المصدر نفسه، ص ٢٦٩.

(٣٨) «نصّ الخطاب القومي التاريخي للسيد الرئيس القائد،» **القادسية**، ٢٩/ ٥/ ١٩٩٠.

(٣٩) وزارة الثقافة والإعلام، **أضواء على الإعلان القومي** (بغداد: دار الحرية، ١٩٨٠)، ص ٣ ـ ٤.

(٤٠) «خطاب الرئيس صدام حسين في القمة الاستثنائية بتاريخ ٣٠/ ٥/ ١٩٩٠،» **الثورة**، ٣١/ ٥/ ١٩٩٠.

الرئيس من المضي في هذا المسلسل «التآمري» لأنه «سيجعلنا نلجأ إلى وسائل أخرى فعالة للدفاع عن أنفسنا ضدّ المؤامرة التي تستهدفنا»[٤١]. ووصف هذه المؤامرة بـ «الأسلوب الجديد الذي ظهر من بين صفوف العرب يستهدف قطع الأرزاق، بعد أن تمّ تطويق الأسلوب الأوّل الذي كان، ومنذ زمن بعيد، يستهدف قطع الأعناق»[٤٢]. وانتهى بالتحذير قائلاً: «قطع الأعناق ولا قطع الأرزاق». والواقع أن الحكم السابق قد يكون سليماً بالحسابات الاقتصادية الصرف، ولكن من المؤكّد أنّه في إطار الحسابات السياسية لن يكون الأمر كذلك، خاصة أن الكويت، وعموم بلدان الخليج، وقفت إلى جانب النظام السابق في حربه ضدّ إيران.

وهكذا، فإن الرئيس صدام لم يكن مستعداً للاختيار من بين مجموعة من البدائل، فلا الحكومة عرضت عليه حزمة من البدائل، ولا هو ناقش قرار الغزو مع مجلس قيادة الثورة. لكن كان هناك هدف محدد من خلال السيطرة على الكويت، وهذا الهدف تمثل في التحكم في النفط، وبالتالي إخراج العراق من ضائقته الاقتصادية، ناهيك عن التحكّم في توجهات الدول التي تعتمد على النفط كمصدر أساسي للطاقة. وقد بدأ ذلك منذ عام ١٩٧٢، حينما تمّ الإقدام على تأميم النفط مع الإشارة إلى ضرورة استخدامه كسلاح بوجه الآخرين، وهو الشعار ذاته الذي تمّ رفعه في حرب تشرين الأوّل/أكتوبر من عام ١٩٧٣. وعليه، فإن الرئيس صدام حسين حين أوفد نائبه إلى اجتماع جدة في ٣٠ تموز/يوليو عام ١٩٩٠، لم ينتظر وصول الوفد إلى بغداد ليجتمع به ويتدارس الأمر في إطار مؤسسة صنع القرار (مجلس قيادة الثورة)، بل سارع إلى توجيه القوات المسلحة للتحشد على الحدود الكويتية، ثمّ أمرها بالدخول إلى الكويت، وإسقاط النظام في يوم ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠، ليعلن من بعد عن بيان صادر عن حكومة كويتية مؤقتة تطلب من العراق التدخل والمساعدة. ولإنجاز ذلك، دعا مجلس قيادة الثورة وقيادة قطر العراق والمجلس الوطني إلى اجتماع مشترك ليقرّروا بالإجماع تلبية النداء الذي صاغه بنفسه.

واللافت للانتباه أن صيغة البيان عكست عدم وضوح الرؤية السياسية عندما

(٤١) المصدر نفسه.

(٤٢) المصدر نفسه.

نصّت على «أن حكومة الكويت الحرة المؤقتة تعتبر من أولى واجباتها ومسؤولياتها الوطنية والقومية والأخلاقية إصلاح الأذى والعدوان الذي ألحقه النظام الفاسد السابق بأهلنا وإخواننا في العراق»(٤٣)، ومن بعد تمّ إلحاق الكويت بالعراق.

نخلص مما تقدّم إلى أن قرار دخول الكويت كان قراراً انفرادياً أساء إلى التضامن العربي، وحقق شرخاً كبيراً جداً في العلاقات العربية ـ العربية، مثلما أسس لأزمة ثقة ما نزال نعانيها في علاقاتنا الخارجية. ومع أنّه لا يمكن تجاهل أن أزمة الكويت جاءت مبنية على اعتقاد طاغ قد يكون صحيحاً لدى الرئيس السابق، بأن ثمة «مؤامرة» دولية لإسقاط نظامه من خلال تركيعه اقتصادياً، إلا أن حلها بالطريقة العسكرية لم يكن الحلّ الأمثل أو الوحيد، وكانت الدبلوماسية كفيلة بتجاوزها لو أنّها استخدمت استخداماً صحيحاً. وهكذا يمكننا القول إن التعنت والارتجال كانا من السمات البارزة للقرارات التي تمّ اتخاذها، والتي تمّت مناقشتها آنفاً.

د ـ قرارات أخرى للنظام السابق: رغم إننا لا نطمح، هنا، إلى تغطية كلّ القرارات التي صدرت في عهد الرئيس صدام حسين، إلا أن بوسعنا الإشارة إلى البعض منها، مما يساعدنا على الكشف عن جانب مهم من جوانب التحكّم في عملية صنع القرار في تلك المرحلة. وأهم هذه القرارات ما يأتي:

- **قرار حرب تشرين الأوّل/ أكتوبر عام ١٩٧٣**

من المعروف أن قرار حرب تشرين الأوّل/ أكتوبر لم يكن عراقياً، وإنما كانت مصر هي صاحبته، غير أن قرار دخول الحرب إلى جانب مصر وسورية كان عراقياً اتخذته القيادة السياسية في العراق وسط ظروف غاية في التعقيد. فعلى سبيل المثال كان الوضع في شمال العراق غير مستقر، حيث وجد حوالى ٧٠ ألف مسلح ينتظرون إشارة من قيادتهم للسيطرة على المناطق الشمالية(٤٤). كما كانت العلاقة مع سورية متوترة بسبب انخفاض منسوب المياه في نهر الفرات(٤٥).

---

(٤٣) وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، **العراق، الكتاب الأول**، ص ٢٧٥.

(٤٤) فؤاد مطر، **صدام حسين الرجل والقضية والمستقبل** (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٠)، ص ١٩٨.

(٤٥) انظر حديث صدام حسين إلى المجلس الوطني بتاريخ ١١/ ٤/ ١٩٨٢، في: **خطب وأحاديث الرئيس القائد صدام حسين**، ج ٣، ص٢٤٤.

كذلك، فإن الشاه في إيران كان قد جنّد عناصره داخل العراق لزعزعة الأمن الداخلي[٤٦]، وبالتالي فإن السؤال الذي يطرح في هذا المجال، هو: كيف أثرت مثل هذه الأوضاع في عملية صنع القرار؟.

يقول الرئيس السابق: «إن القيادة سمعت عن الحرب من الإعلام، واجتمعت في اليوم نفسه، وكان هنالك تصارع لوجهات نظر عديدة، ولكن بالطبع دون معلومات دقيقة عن طبيعة الموقف، وهو الأمر الذي أدى إلى تخوف أعضاء عديدين في القيادة يرون في القرار مغامرة». ويضيف: «اقترحت على القيادة أن تقبل قدراً من المغامرة أو المجازفة»[٤٧]. فالرئيس الذي كان وقتها نائباً يعترف بأنه ضغط على القيادة، وأن قرار الحرب كان مغامرة، خاصة إذا ما تذكرنا أن الشاه كان بإمكانه دخول الأراضي العراقية بعد انسحاب الجيش العراقي من الحدود الشرقية وتوجهه إلى دمشق لحمايتها من السقوط. يقول الرئيس صدام حسين: «سحبنا جيشنا في أكبر مغامرة عسكرية في الحسابات التقليدية»[٤٨]. أكثر من ذلك، ففي المناقشة التي دارت حول قرار المشاركة في الحرب، أصرّ صدام حسين على المشاركة، بل إن قراره كان سريعاً جداً بحيث حسم الأمر عندما أعلن خلال المناقشة أنه «لا جدال في مسألة المشاركة»[٤٩]، وبذلك يثبت أنّه لم يعتمد على مصادر معلومات محددة، ولا أشرك مؤسسات صنع القرار، وفي طليعتها المؤسسة العسكرية، ليتعرّف على مدى جاهزيتها للدخول في حرب من هذا النوع، وإن كان يحمد له بالطبع مبادرته الفورية بالمشاركة في القتال والمساهمة في تجسيد واحدة من أهم لحظات التضامن العربي.

● قرار قمة بغداد عام ١٩٧٨

حين أقدم الرئيس السادات على زيارة إسرائيل، وعقد معاهدة كامب ديفيد، دعا العراق إلى عقد قمة في بغداد، وضغط من خلالها على وفود الدول المشاركة في القمة لإصدار قرار يجمد عضوية مصر في جامعة الدول العربية، مستغلاً في ذلك حالة الذهول واليأس التي أصابت قطاعاً واسعاً من الشعب العربي الذي بدأ يضغط على حكامه في الاتجاه نفسه. وفي حقيقة الأمر، فإن قرار قمة بغداد

(٤٦) مطر، المصدر نفسه، ص ١٩٨.

(٤٧) حسين، المصدر نفسه، ص ٢٤٥.

(٤٨) صدام حسين، **البعث والثورة والانسان** (بغداد: دار الحرية، ١٩٨٠)، ص ٢٩٢.

(٤٩) نقلاً عن: مطر، **صدام حسين الرجل والقضية والمستقبل**، ص ١٩٨.

يطرح تساؤلاً مهماً هو: لماذا قام العراق بهذا الدور؟ وما هي الدوافع التي جعلت بغداد تستضيف القمة آنذاك؟

يمكن القول إن الدافع الرئيسي في ذلك كان إدراك الرئيس السابق أن تغييب دور مصر في جامعة الدول العربية والساحة الإقليمية سوف يتيح له قيادة الوطن العربي خلفاً للرئيس الراحل جمال عبد الناصر. فالقرارات التي صدرت عن القمة كانت في محصّلتها، مجتزأة، ولم تنظر إلى الصراع مع إسرائيل في كليته، كما إنها لم تدرك أنّها بإخراجها مصر من حلبة الصراع إنما قتلت القضية الفلسطينية. وعندما استتبّت الأمور في ما بعد في مطلع الثمانينيّات عاد الرئيس العراقي، مستثمراً الظروف أيضاً، إلى الدعوة إلى عودة مصر إلى الصف العربي، فقد عمل باتجاه معاكس للحالة السابقة، ولكن بالقوة نفسها، من أجل إعادة مصر إلى الجامعة العربية والقمة الإسلامية، وقرر، على الفور، إعادة العلاقات الدبلوماسية معها، بل إنّه ذهب إلى أبعد من ذلك بإنشاء مجلس التعاون العربي الذي ضمّ إلى جانب مصر كلاً من الأردن واليمن. وبحساب عامل الوقت، يتضح لنا التذبذب في صنع القرار، فمصر التي أُخرجت من الصف العربي هي ذاتها التي أعيدت إليه مجدداً.

• **قرار إرسال قوات إلى السودان عام ١٩٨٨**

حين احتلت قوات التمرد مدينة الكرمك التي تقع في جنوب غرب السودان، قرر الرئيس صدام حسين مدّ جسر جوي عراقي لدعم القوات المسلحة السودانية. وقد كان هذا القرار وليد الإرادة المنفردة لرئيس الدولة، حيثُ إنَّ أحداً في القيادة السياسية، أو في مجلس قيادة الثورة، أو في المجلس الوطني، وهي مؤسسات صنع القرار العراقي، لم يشاركه القرار، بل فوجئ به أعضاء القيادة من خلال وسائل الإعلام. فضلاً على ذلك، فإن هذا القرار قد اتخذ ونفذ في الوقت الذي كان فيه الجيش العراقي يخوض معارك شرسة في مدينة البصرة التي كادت أن تسقط بيد الإيرانيين، حيث ورد قول الرئيس السابق: «إن البصرة والكرمك عندي سيان»[٥٠].

على هذا النحو، فإن القرار كان يدلّ على حس قومي صحيح يماثل ما فعله

---

(٥٠) بدر الدين مدثر، «كلمة الرئيس صدام حسين في حفل تكريم طياري الجسر الجوي العراقي،» **الثورة**، ١٣/١/١٩٨٨.

الرئيس الراحل جمال عبد الناصر بتدخله في حرب اليمن، على رغم سرعة اتخاذه دون استشارة المؤسسات المعنية ذات العلاقة.

• قرار إطلاق سراح الأسرى عام ١٩٨٩

يجسد الرئيس السابق في هذا القرار السمات نفسها التي لازمت قراراته الأخرى، حين طلب منه أثناء حضوره أعمال المؤتمر الإسلامي الذي كان منعقداً في بغداد في ١١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٩، أن يطلق سراح الأسرى الإيرانيين الذين وقعوا في الأسر خلال معارك العراق مع إيران، فلم يتوانَ عن ذلك، ولم يحاول الرجوع إلى القيادة العسكرية أو السياسية لاستشارتها في التعامل مع الموضوع، بل جاء قراره سريعاً بإطلاق سراح عدد مساو من الأسرى لعدد أعضاء المؤتمر الإسلامي، وهو ٢٥٥ عضواً، وذلك في مماهاة بين صنع القرار واتخاذه وتنفيذه في آن معاً، رغم أن أهالي الأسرى العراقيين في إيران كانوا يتطلعون إلى مبادلة أولئك بهؤلاء، خاصة أن إيران كانت وقتها تصرّ على عدم إطلاق سراح أسرى العراق.

لقد صنع صدام حسين القرار واتخذه أمام أعضاء المؤتمر دون التقيد بأي نوع من القيود التي يضعها عليه الدستور في صنع القرار، وذلك بالرجوع إلى المؤسسات ذات الصلة. فرؤية الرئيس السابق وتصوّراته تنحصر في «أن يكون القائد شجاعاً في اتخاذ القرارات وتحمل المسؤولية على عاتقه من خلال هذه القرارات[٥١]، وشجاعة القائد هي شجاعة القرار»[٥٢].

فضلاً على ما سبق، فإن هناك العديد من القرارات التي اتخذها الرئيس العراقي بمعزل عن القيادة أو من دون علمها، لا يتسع مجال ذكر تفاصيلها في هذا المقام، ولكن يمكن القول، إجمالاً، إن غالبية القرارات التي اتخذها صدام حسين كان من محصّلتها حصر سلطة صنع القرار بيده، بحيث باتت المؤسسات المعنية مجرد وحدات إدارية تجتمع لغرض الموافقة على ما يتخذه الرئيس من قرارات، وفي أحسن الأحوال تقديم بعض الآراء المساعدة أو الداعية إلى وجهة نظره التي لم يشأ أن يسمع سواها على نحو شلّ النظام السياسي. وإذا ما سلمنا

---

(٥١) انظر حديث صدام حسين بتاريخ ٣/ ٢/ ١٩٨٤، في: **خطب وأحاديث الرئيس القائد صدام حسين**، ج ٨، ص ٢٣٦.

(٥٢) انظر حديث صدام حسين بتاريخ ٢٤/ ٣/ ١٩٨١، في: المصدر نفسه، ج ١، ص ٤٦٣.

بأن الإنسان هو أسير ثقافته، وأن الرئيس السابق لا يُستثنى من ذلك مقارنة «بِكُلّ الرؤساء العرب»، فإن هذا يشرح لماذا ناقض كلّ ما ورد في خطابه عشية استلامه الحكم عام ١٩٧٩، حين قال: «سأكون قائداً بين القادة وليس القائد الأوحد، وسيفاً بين السيوف وليس السيف الوحيد، وراية بين الرايات وليس الراية الوحيدة»[٥٣]. غير أنّه انتهى إلى أن يكون الشخص الأوحد في كلّ شيء.

رابعاً: صنع القرار في الفترة التي تلت سقوط النظام

١ ـ صنع القرار خلال فترة السفير بول بريمر

الملاحظ على الفترة التي أعقبت الاحتلال مباشرة، أن بريمر كان أكثر ميلاً إلى الانفراد بصناعة القرار واتخاذه بعيداً عن أي تأثير من قبل من يعنيهم الأمر، أيّ العراقيين. فالمحاورة التي جرت بين السفير الأمريكي بريمر وممثل الأمم المتحدة، تقدّم الدليل الواضح على قدرة السفير الأمريكي على أن يستقل بالقرار، فحين ذهب بريمر إلى مقر الأمم المتحدة في بغداد للسؤال عن الأموال العراقية التي كانت تديرها الهيئة الدولية، طبقاً لقرار النفط مقابل الغذاء، جوبه بمعارضة من قبل ممثل الأمم المتحدة آنذاك دا سيلفا، الذي أخبره أن طلبه غير مشروع، باعتبار أن من يسأل عن الأموال ومن يتصرف بها هي الحكومة العراقية، وطالما أن النظام قد أسقط، فإن المطلوب هو تشكيل حكومة جديدة يقع على عاتقها التصرف بالأموال، ولا يمكن تحرير هذه الأموال دون رضاها. غير أن السفير بريمر أجاب على الفور: «أنا الحكومة العراقية الآن، وإنني أطلب من الأمم المتحدة نيابةً عن تلك الحكومة تحرير هذه الأموال على الفور»[٥٤]. ولا غرابة في هذه الإجابة التي شكّلت قراراً اتخذه السفير الأمريكي دون تردد، ودون الرجوع إلى أي مصدر آخر، ودون سماع أي تعليق أو ردّ فعل على قراره من قبل ممثل هيئة الأمم المتحدة، لا بل إن بريمر ذهب في مساء اليوم نفسه إلى عقد جلسة «مرتجلة وتاريخية»[٥٥]، كما وصفها بريمر مع مستشاريه كلاي وهيوم اللذين لقباه بـ «ماك آرثر بغداد»، ذلك الحاكم الإمبريالي

---

(٥٣) انظر: «خطاب صدام حسين في يوم تسلمه السلطة،» **الثورة**، ١/٨/١٩٧٩.

(٥٤) بول بريمر ومالكولم ماك ـ كونل، **عام قضيته في العراق: النضال لبناء غد مرجو**، ترجمة عمر الأيوبي (بيروت: دار الكتاب العربي، ٢٠٠٦)، ص ٥٢.

(٥٥) المصدر نفسه.

الفعلي لليابان في أعقاب الحرب العالمية الثانية. على أن الحاكم الأمريكي كان حريصاً كلّ الحرص في مواضع أخرى على إكساب قراراته طابع الرضا عن طريق المناقشة مع الجهات التي لها علاقة بموضوع القرار. وعلى سبيل المثال، فإن بريمر طلب من مجلس الحكم الانتقالي الذي أنشأه كغطاء خارجي لحكمه، أن يقترح عليه قرارات، مثل إعادة توليد الكهرباء، وخفض مستويات البطالة، بما يعني إعطاء دور ثانوي إلى مجلس الحكم عن طريق اقتراحه مسودة القرار الذي تقع صلاحيات إصداره على عاتق بريمر[٥٦].

ولقد اعترف بريمر أن أداء المجلس كان ضعيفاً، وعمله كان بطيئاً في معالجة العديد من القضايا المطروحة أمامه في حال لم يتوفر له التوجيه. وهذا الأمر الأخير يشير بشكل لا لبس فيه إلى حقيقة صناعة القرار في هذه المرحلة، فالسفير لم يتردد، على سبيل المثال، في تذكير نوري البدران الذي كان وزيراً للداخلية، بما يجب أن يفعله، مع تنبيهه إلى أن عليه أولاً، وقبل اتخاذ أي خطوة في عمله داخل وزارته، أن يستشير مساعدي الحاكم المدني من الأمريكيين، إذ قال: «فيما استدار بدران للمغادرة، ذكرته بمسؤوليته تجاه الائتلاف، أحرص على العمل عن قرب مع مستشارينا في كافة أوجه تدريب الشرطة يا حضرة الوزير»[٥٧]. وما حدث مع وزير الداخلية تكرر مع غيره من الوزراء.

إن متابعة ميدانية مباشرة لطبيعة سير عملية الحكم في العراق في مرحلة ما بعد الاحتلال، تشير بوضوح إلى الانفراد بتسيير الأمور. فعلى الرغم من أن الحاكم المدني سعى إلى إيجاد بعض المؤسسات، إلا أنّها ظلت خاضعة بشكل أو بآخر لقراراته. ففي أول اجتماع له مع الوزراء بعد تعيينهم وبعد أن هنأهم بمناصبهم، أشار إلى صلاحياتهم، إلا أنّه ربط هذه الصلاحيات بالموافقة المسبقة التي يجب أخذها من مستشاري الحاكم المدني، بل إنّه نبّه الوزراء في ذلك الاجتماع بشكل حاد وصارم بالقول: «أحببتم ذلك أم كرهتم، ليس من الممتع أن تكون خاضعاً للاحتلال، ويمكنني أن أضيف أن يكون المحتل ـ الائتلاف هو السلطة السيدة هنا»[٥٨].

يتضح مما سبق أن صلاحية اتخاذ القرار كانت لسلطة الاحتلال فقط، ممثلة

---

(٥٦) المصدر نفسه، ص ١٦١ ـ ١٦٢.
(٥٧) المصدر نفسه، ص ٢٠٠ ـ ٢٠١.
(٥٨) المصدر نفسه، ص ٢٠٥.

بشخص الحاكم المدني الأمريكي بالشكل الذي أحال مجلس الحكم الانتقالي إلى مجرد هيئة ديكورية ضعيفة تأتمر بأمره، وليست لها أية سلطة، وهي الحالة التي أكدها إبراهيم الجعفري ـ رئيس الوزراء السابق ـ أثناء حديثه مع بريمر في ٢١ تشرين الأوّل/ أكتوبر من عام ٢٠٠٣، حين قال مخاطباً الحاكم المدني بريمر: «مع احترامي يا سعادة السفير، إذا كان المجلس ضعيفاً، فلا تلومن إلا نفسك، لأنك أنت الذي عيّنته. ولا يمكننا أن نتوقع من المجلس التصرف بمسؤولية إذا لم تكن لديه سلطة»[٥٩].

أصبح من الواضح، إذن، أن صنع القرار واتخاذه في هذه المرحلة كان من حصة الحاكم المدني الذي جسد شخصنة السلطة بالشكل الذي لم تحدّ أية سلطة أخرى من صلاحياته في العراق. فقد وجد بريمر نفسه مدعوماً من قبل رئيس الإدارة الأمريكية جورج دبليو بوش، ولذلك لم يأبه لأي مصدر آخر للدعم طالما أن الأمريكيين هم سادة الموقف في العراق المحتل.

٢ ـ صنع القرار خلال فترة مجلس الحكم الانتقالي

يقصد بهذه الفترة المدّة الزمنية التي أعقبت احتلال بغداد وسقوط النظام، وحتّى قيام الجمعية الوطنية في انتخابات كانون الثاني/ يناير من عام ٢٠٠٥، فقد كان هناك مجلس معين من قبل قوات الاحتلال سمّي بمجلس الحكم الانتقالي ضمّ في عضويته ٢٥ شخصية.

ويلاحظ أن هذا المجلس الذي أنشئ ليكون وحدة صنع القرار للفترة الانتقالية، كان قد تشكل وفقاً للرؤية الأمريكية. فقد عمد السفير الأمريكي الأسبق بول بريمر إلى اعتماد تشكيلة خاصة في عضوية المجلس الانتقالي أساسها المحاصصة الطائفية التي أصبحت البذرة الأولى للانشقاقات اللاحقة. يضاف إلى ذلك أن بعض أعضاء مجلس الحكم كانوا ممن أقاموا خارج العراق، وبالتالي لم يشاركوا الشعب همومه ومعاناته، بل إن البعض منهم أسهم إلى حدّ كبير في إطالة أمد الحصار على الشعب العراقي الذي حصد أرواح أكثر من مليون ونصف مليون شخص، وحين عادوا إلى العراق كانوا برفقة الدبابات الأمريكية التي قتلت أكثر من ١٥ ألف جندي عراقي، عدا عشرات الألوف من العراقيين المدنيين. وقد كان

(٥٩) المصدر نفسه، ص ٢٥٧.

معظم الأعضاء حزبيين، وبعضهم كانوا قياديين، كما كان منهم غير الحزبيين.

وهكذا، فإن المحاصصة الطائفية كانت هي التي جمعت بينهم وبين من تمّ تعيينهم كوزراء في الهيئة التنفيذية، بحيث ظلّ مجلس الحكم الانتقالي بعيداً عن الشعب الذي استُفِز تاريخه الاجتماعي، إذ لم تشكل الطائفية على مدى سنينه عاملاً محورياً في حياته(*). وقد اعترف أعضاء المجلس برفض الشعب لهم في اجتماعات عديدة، إذ ذكروا أن تظاهرة واحدة تأييداً لهم لم تحدث. وهكذا، فثمة أسباب عديدة وراء فشل هذا المجلس الذي قوضّت صلاحياته أصلاً، وهو الأمر الذي زاد في الخلافات البينية لأعضائه، خاصة مع وجود التيارات الانفصالية الطائفية والعنصرية. ففي جلسة مجلس الحكم الرقم (١٢) الاستثنائية بتاريخ ٩ شباط/فبراير ٢٠٠٤ تحدّث جلال الطلباني قائلاً: «إذا لم نعالج الموضوع بشكل عقلاني، فسنخسر وستخسرون معنا، لأنكم ستخسرون قوة متحالفة معكم»[٦٠]. كما اعترف رئيس المجلس محمد بحر العلوم في الجلسة نفسها بعدم قدرته على إدارة الجلسة بسبب الخلافات الكبيرة والقائمة على أساس «التشهير والتقريع»[٦١].

وإذا ما تركنا تشكيل المجلس وخلافات أعضائه، فإن بوسعنا الإشارة إلى حقيقة أساسية تتمثل في عدم امتلاكه سلطة إصدار القرار أو صنعه، فهذا المجلس لم يكن سوى مؤسسة صورية ذات طبيعة تنافسية، ولكن دون سلطة، وذلك لأن السلطة الحقيقية كانت بيد الاحتلال، وتحديداً بيد السفير الأمريكي بول بريمر. ففي جلسة لمجلس الحكم، كان يناقش فيها منح إحدى الشركات الإعلامية امتياز تغطية ما يجري في العراق، فوجىء أعضاء المجلس بأن بريمر قد منح العقد لشركة قناة «إل. بي. سي» اللبنانية، مما دفع أحد الأعضاء (سمير الصميدعي) إلى القول: «لقد سمعنا من الصحف بأن العقد قد رسا على الشركة، وإن هذا شيء مخيّب للآمال، وقلت للسفير بريمر إن هذا لا يمثل تعاوناً بين شركاء، وإننا خارج دائرة القرار تماماً»[٦٢].

(*) سيتمّ الاعتماد بشكل أساسي في هذا القسم من الفصل على كتاب: أحمد الحاج هاشم الدفاعي، معدّ، **العراق تحت الاحتلال الأمريكي: محاضر مجلس الحكم الإنتقالي، ٤/ ١/ ٢٠٠٤ ـ ٥/ ٥/ ٢٠٠٤** (بيروت: دار الطليعة، ٢٠٠٥).

(٦٠) المصدر نفسه، ص ٥٨.

(٦١) المصدر نفسه، ص ٩١.

(٦٢) المصدر نفسه، ص ٢٧، ومحضر الجلسة الرقم (٥) العادية بتاريخ ١٤/ ١/ ٢٠٠٤.

ومن الأمثلة الأخرى الدالة على عدم تمتع أعضاء المجلس بصلاحية صنع القرار ما يلي:

أ ـ قرار مجلس الحكم بتشكيل هيئة وطنية للإعلام

جاء هذا القرار حصيلة مناقشة مستفيضة عن الإعلام العراقي خلال المرحلة التي أعقبت الاحتلال، وكانت الفكرة هي أن يدخل المجلس كطرف مباشر في إدارة شبكة الإعلام، ولذلك تمّ اقتراح تشكيل هيئة للإعلام يكون بوسعها إصدار التراخيص الإعلامية، لكن قرار المجلس تمّ نقضه من قبل سلطة الائتلاف، حيث أشار سمير الصميدعي عضو المجلس إلى ذلك صراحة في جلسة المجلس الخامسة المنعقدة بتاريخ ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، إذ قال: «لم توافق سلطة الائتلاف على قرار المجلس، لأنهم لا يريدون أن يكون ذلك من اختصاص هيئة حكومية»[٦٣]. وتابع: «لقد قالت سلطة الائتلاف إن هذا من الخطوط الحمراء»[٦٤]. وهو الأمر الذي دفع مجلس الحكم إلى تغيير اسم الهيئة إلى اللجنة التنفيذية للإعلام، بناء على طلب سلطة الائتلاف، ثمّ منح امتياز تغطية أحداث العراق إلى القناة المذكورة آنفاً من دون أخذ رأي أعضاء المجلس، مما حدا بأحدهم (سامي العسكري)، إلى القول إن «المجلس ليس له دور في الشبكة الجديدة، وسيستمر وضع الأداء السيئ للشبكة القديمة التي لم تكن تراعي تقاليد وحسابات المجتمع العراقي ونوعية وتوقيتات البرامج التي تبثها»[٦٥].

ب ـ قرار تعيين الوزراء ووكلائهم

جرت في مجلس الحكم الانتقالي محادثات واسعة حول اختيار الوزراء ووكلائهم، وقد تمّ الاتفاق على أن يقوم كلّ عضو في المجلس بترشيح اسمين لمنصب الوزير، وثلاثة أسماء لمنصب وكيل الوزير، ليتم بعد ذلك الاختيار من بينهم. وبعد جلسات طويلة دار فيها خلاف واسع عبّر عن نفسه في اتجاهات طائفية وعنصرية، طبقاً للصيغة نفسها التي اعتمدت في إنشاء المجلس الانتقالي، توصل الأخير إلى تسمية الوزراء، لكن الأعضاء اختلفوا حول وكلاء الوزارات.

---

(٦٣) المصدر نفسه، ص ٢٨.

(٦٤) المصدر نفسه، ص ٢٩.

(٦٥) المصدر نفسه، الجلسة العادية الرقم (٦٤)، بتاريخ ٨/ ١٢/ ٢٠٠٣، ص ٣٠ ـ ٣١.

وفي هذا السياق، قال جواد (نوري) المالكي عضو المجلس آنذاك: «إن هناك حديثاً بالشارع أن الوزراء يعينون جماعتهم، فلا نكرس هذا الحديث بأن نترك للوزير ترشيح الوكلاء، وتذكرون أن السفير بريمر هدد بأن هذا الموضوع إذا لم يحسم، فسيقوم هو بالتعيين. التوافق له ضريبة، وعلى الوزراء أن يقبلوا بهذه الترشيحات»[٦٦]. فهو يعترف، إذن، بأن القرار في النهاية ليس لهم حتّى إن كان شأناً بسيطاً، مثل تعيين وكيل وزير أو مستشار. وقد أكد هذه الحقيقة عضو آخر هو نبيل الموسوي العضو في مجلس الحكم بإشارته إلى «أن التعيينات سياسية، والمصادقة على القائمة ستكون بعد المناقشة، والأفضل أن نصدرها نحن قبل أن تصدرها سلطة الائتلاف»[٦٧]. ومن بعد، علق حاجم الحسني بالقول: «أرسلنا القوائم مع السيرة الذاتية إلى السفير بول بريمر، ولم تُعَد إلى الآن»[٦٨]. وأخيراً، ذهبت الأسماء إلى السفير الأمريكي الذي عقّب بالقول: «اطلعْت على القوائم، ولكن بسبب انشغالنا في الأيام الماضية بموضوع قانون إدارة الدولة لم أستطع أن ألتقي بالسادة الوزراء»[٦٩]. ويلاحظ هنا أن الوضوح في عملية صنع القرار كان غائباً عن الجميع الذين كانوا يقرّون بأنه لا حول لهم ولا قوة، خاصة مع تعيين مستشارين في جميع وزارات الدولة بيدهم القرار، وليس بيد الوزراء أو وكلائهم.

ج ـ قرار قانون إدارة الدولة الأساسي

شهد إقرار قانون الدولة الأساسي الذي سارت عليه الدولة العراقية بعد الاحتلال، وحتّى وضع الدستور الدائم، مناقشات واقتراحات واعتراضات واسعة، بسبب طبيعة البنود التي تضمّنها، والتي تقوّض أية سلطة لإصدار القرار بخلاف رؤية المحتل. فقانون إدارة الدولة، رغم أنّه شهد الكثير من المناقشات والاعتراضات والآراء من طرف أعضاء مجلس الحكم، إلا أنّه ظلّ يعاني العديد من النواقص، وكما ذكر سمير الصميدعي، فإن «الكل غير راض عن عدد من الأمور، وإذا ما فتحنا باب النقاش فسينفرط العقد»[٧٠]. فبمجرد اعتراض أحد

(٦٦) المصدر نفسه، الجلسة الرقم (١٢) الاستثنائية من محاضر مجلس الحكم، ص ٦١.

(٦٧) المصدر نفسه، ص ٦٠.

(٦٨) المصدر نفسه، ص ١١١.

(٦٩) المصدر نفسه، ص ١١١.

(٧٠) المصدر نفسه، الجلسة الرقم (٧) الاستثنائية لمحاضر مجلس الحكم، ص ٩٦.

الأعضاء (سالم الجلبي) على تمديد المناقشة ليوم ٨ شباط/فبراير ٢٠٠٤، أجابه رئيس المجلس محسن عبد الحميد بأن «السفير بريمر سيوقع على القانون يوم ٧ شباط/فبراير ٢٠٠٤»[٧١]، وهو الأمر الذي كان يعني أن صنع القرار أو اتخاذه ليس من مسؤولية مجلس الحكم، بل هو من اختصاص السفير الأمريكي. وللحقيقة نقول إن قانون إدارة الدولة كان قد كتب في الولايات المتحدة، وأحيل إلى أعضاء مجلس الحكم الانتقالي ليقرّوه دون أي تعديل يذكر.

- **ضغوط الحاكم المدني الأمريكي على مجلس الحكم**

لا ريب في أن وجود مجلس الحكم كمؤسسة لصنع القرار، كان يمكنه الإسهام في إرساء قواعد عامة لصنع القرار خلال تلك المدّة الزمنية، لكن كانت هنالك ضغوط واسعة مورست على أعضائه بشكل مباشر من قبل الحاكم المدني الأمريكي. ولقد أقرّ نصير الجادرجي بهذه الحقيقة خلال حديثه عن الخلافات التي سبقت الإشارة إليها بين المجلس والوزراء، حول تعيين وكلاء الوزارات، حيث أشار إلى أنه «سبق لبريمر أن «هدد»، وأقول «هدد» بأن يعين الوكلاء إذا لم يعينهم المجلس بشكل جيد»[٧٢]. والشيء المثير في عمل هذه المؤسسة، أنها أعطت صورة حية وواقعية لعدم استقلاليتها عن سلطة الاحتلال، بحيث إذا ما استثنينا بعض جلسات مجلس الحكم، فبإمكاننا التقرير بأن الجلسات عقدت بحضور السفير الأمريكي بول بريمر الذي كان يستمع ويوجه ويعلق على ما يمكن أن يتفق عليه الأعضاء، وفي حالة غيابه عن بعض الاجتماعات كان أغلب الكلام ينصرف إلى ضرورة عدم اتخاذ قرار دون الرجوع إليه. ومصداقاً لذلك، قال محسن عبد الحميد أثناء الخلاف الذي احتدم حول إصدار قرار بشأن البنك المركزي العراقي، وعدم وجود تطابق في وجهات النظر بشأنه، بأن «عليهم إبلاغ السفير بريمر بالواقع»[٧٣]، وهو الأمر الذي يعني عدم وجود إمكانية صنع قرار دون أخذ رأي السفير.

ويتجلى حجم الضغوط الأمريكية للتحكم في هذه المؤسسة في أوضح صوره حين نشير إلى تلك النقاشات التي دارت حول تعيين المجلس رؤساء

---

(٧١) المصدر نفسه، الجلسة الرقم (١) الاستثنائية لمحاضر مجلس الحكم، ص ٥٠.

(٧٢) المصدر نفسه، محضر الجلسة العادية الرقم (٢٢) بتاريخ ١٥/٣/٢٠٠٤، ص ١٤١.

(٧٣) المصدر نفسه، محضر الجلسة الاستثنائية الرقم (١) بتاريخ ٥/٢/٢٠٠٤، ص ٤٨.

المجالس المحلية في المحافظات، وتدخل فيها محمّد بحر العلوم بالقول: «إن ممثل سلطة الائتلاف في النجف هو الذي يعين اللجان ويفرض الترتيبات ويختار من يدخل للمجلس أو من لا يدخل». وعقّب عليه محسن عبد الحميد بالقول: «إن هذا حصل في منطقة الغزالية في بغداد، حيث جاء الأمريكيون بشخص من منطقة أخرى إلى رئاسة المجلس وهو شخص «لص»[٧٤]. وذكّر حميد مجيد بواقعة أخرى عندما اتفق أعضاء المجلس مع الأمريكيين على إعادة تشكيل المجالس، وبعد أن تمّت تسمية الأعضاء، وردهم تقرير يفيد بأن الأمريكيين قد طردوا مرشحي مجلس الحكم من المجالس المحلية.

● **من يصنع القرار؟ ومن يصدره؟**

يثير كتاب وزارة البلديات والأشغال بشأن طبيعة العلاقة بين الوزارة والمحافظات، وهو الكتاب الذي توجهت به الوزارة إلى مجلس الحكم كمؤسسة لصنع القرار، الكثير من الشك حول من يقرر في هذه المؤسسة. فبعد نقاش بين أعضاء المجلس توصل أحمد الجلبي إلى القول: «إن هذا الأمر يخص سلطة الائتلاف المؤقتة التي هي المسؤولة عن المحافظات»[٧٥]. وفي ذلك اعتراف صريح بأن من يصنع القرار هو سلطة الاحتلال، وليس المجلس الذي لم تكن له صلاحيات واقعية لاتخاذ قرار محدد أو تنفيذه.

وتبدو هذه الحقيقة واضحة من خلال رفض بريمر القرار الذي اتخذه مجلس الحكم الانتقالي في جلسته الاعتيادية (٦٦) بتاريخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، وكان يقضي بطرد منظمة مجاهدي خلق من العراق. فقد طلب بريمر مناقشة القرار قبل إعلانه عبر وسائل الإعلام، وبحسب ما ذكره السفير الأمريكي فإن «طردهم من مسؤولية السلطة (سلطة الائتلاف)، والمجلس لا يستطيع أن يقوم بذلك، وهم تحت سيطرة قوات الائتلاف». وعليه، فقد حذر بريمر أعضاء المجلس من إصدار قرارات تتحدث عن عمليات لا يمكن تنفيذها، وطالبهم بإصدار بيان عن حزب العمل الكردي، ووصفه بأنه مجموعة إرهابية، وذلك لغرض طرده من العراق[٧٦].

---

(٧٤) المصدر نفسه، محضر الجلسة العادية الرقم (١٤) بتاريخ ١١/٢/٢٠٠٤، ص ٧٨.

(٧٥) المصدر نفسه، محضر الجلسة العادية بتاريخ ٨/١٢/٢٠٠٣، ص ٥ ـ ٣٧.

(٧٦) المصدر نفسه، محضر الجلسة العادية الرقم (١٦) بتاريخ ١٠/١٢/٢٠٠٣، ص ٥٤ ـ ٥٥.

أكثر من ذلك وضوحاً ما جرى خلال مناقشته حيثيات حكم المحكمة المختصة بمحاكمة الرئيس السابق صدام حسين، إذ أشار السفير الأمريكي قائلاً: «أما ما يخصّ المحكمة، فمن الواجب الإشارة إلى المحكمة المختصة التي توفر جميع المستلزمات القانونية، والضمانات لمحاكمة علنية واستئناف أحكامها. وأعتقد إن هناك اتفاقاً واسعاً بين الأعضاء حول المحكمة، وأن تلتزم بهذا القرار ولا مجال للخلافات في ذلك»[٧٧]. ويدل هذا القول على مدى التحكم في المجلس وقراراته وطريقة صنع القرار فيه، لأن السفير الأمريكي كان يخاطب الأعضاء بصيغة الوجوب والإلزام ولا يترك أي مجال للنقاش. وخلال الجلسة نفسها، وأثناء تحاور أعضاء المجلس حول تشكيل لجان في المحافظات لإصلاحها، اقترحوا تشكيل لجان (من ٢ ـ ٣ أشخاص) لتقوم بهذه العملية، غير أن القائد العسكري الأمريكي، الذي كان يحضر الاجتماع، تدخل فجأة ليقوّض كلّ مقترحاتهم بالقول: «إن أسماء غير جيدة مرشحة بالتشكيلة الجديدة التي أقرتها سلطة الائتلاف، وهم ليسوا بانتظار ما يقرره المجلس»[٧٨].

والخلاصة التي نتوصل إليها تتجسد في حقيقة القول إن مجلس الحكم لم يكن سوى مجلس «دمى»، وقد اعترف أحد أعضاء مجلس الحكم بهذه الحقيقة أثناء إحدى المناقشات حول الفقرة ٦١ من قانون إدارة الدولة، حيث أشار إلى ما يلي: «إننا لسنا في هذا المجلس جميعاً أصحاب قرار، وهذا موضوع خطير ويجب أن نفكر به في المستقبل. أرجو التفكير بهذا بشكل جدي، لأن المجلس سيتحول إلى مجلس دمى، وليس مجلساً لإصدار القرارات»[٧٩]. ولا غرو في ذلك، فقد طغت سلطة الائتلاف على سلطة المجلس، وهو ما أكده عزّ الدين سليم رئيس مجلس الحكم الذي اغتيل بقوله: «هناك مجلس الحكم ذو السلطة الضعيفة، وسلطة الائتلاف ذات السلطة القوية. هذا الكلام يشمل المحافظين أيضاً، فهم يسافرون ويعقدون اتفاقيات دولية وصفقات اقتصادية، بل وحتّى سياسية، وفي البصرة كلام كثير. وحتّى قرارات تنافي المجلس كيف تتخذ؟ أين أصبح قانون الجنسية وقرارات أخرى مثل إعادة المفصولين السياسيين، هذه حقائق»[٨٠]. كما ذكر سلامة الخفاجي في إحدى جلسات المجلس، تعقيباً على

(٧٧) المصدر نفسه، محضر الجلسة العادية الرقم (١٤) بتاريخ ١٧/ ١٢/ ٢٠٠٣.

(٧٨) المصدر نفسه، ص ٩٩.

(٧٩) المصدر نفسه، محضر الجلسة الاستثنائية الرقم (٧) بتاريخ ٥/ ٣/ ٢٠٠٤، ص ١٠٤.

(٨٠) المصدر نفسه، محضر الجلسة العادية الرقم (٢٢) بتاريخ ١٥/ ٣/ ٢٠٠٤، ص ١٤٢.

مذكرة اعتقال مقتدى الصدر واليعقوبي: «أتمنى أن يكون هناك توضيح أكبر للشارع، وأن جريان الأمور ليس في صالحنا، الشارع يعتبرنا متواطئين مع الأمريكيين»[٨١].

لقد أفرغت سلطة الاحتلال المجلس من مضمونه كمؤسسة صنع قرار، بل إنّها جردت الأعضاء حتّى من صلاحية التعامل مع السلطة التنفيذية، ممثلة بمجلس الوزراء أو وكلاء الوزراء الذين باتوا يتعاملون بشكل مباشر مع صانع القرار الحقيقي بول بريمر، وهو ما أقره محمود عثمان عضو المجلس بقوله: «أما موضوع علاقة الوزراء بسلطة الائتلاف، فلا علاقة له بالوكلاء، فهذه العلاقة قامت منذ البداية، لأن عمل الوزراء مستمر، ولديهم مشاكل كبيرة، وهم يريدون حلّ هذه المشاكل، ومن الطبيعي أن يذهبوا إلى من لديه المال والقرار، فلماذا يأتون إلينا إذن؟ بريمر عندما يزور الوزراء يقدم لهم المال لحلّ بعض المشاكل. ماذا نقدم نحن لهم عندما نزورهم؟ هذا واقع، لكن لنكن واقعيين، فسواء أكان وزيراً أو محافظاً، فهو يذهب لمن يحلّ مشكلته»[٨٢].

هكذا، فإنه في ظلّ مجلس الحكم الانتقالي لم تكن هناك سلطة ولا سيادة ولا قرار، خاصة إذا ما تذكّرنا أن مجلس الأمن أصدر قراراً اعتبر بموجبه الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا دولتين محتلتين، بما يعني أن السلطة الفعلية والقرارية أنيطت بالحاكم المدني في العراق.

٣ ـ صنع القرار في ظلّ حكومة إياد علاوي

يمكننا رسم ملامح عامة لكيفية صنع القرار واتخاذه في هذه الفترة من خلال الإشارة إلى تلك النصوص التي وردت في قانون إدارة الدولة الذي سارت عليه مؤسسات النظام السياسي في العراق ابتداءً من ٣٠ حزيران/ يونيو ٢٠٠٤ حتّى انتخابات ١٥ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠٥، أي حتّى قيام حكومة منتخبة بموجب دستور دائم تمّ التصويت عليه بتاريخ ١٥ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٥.

في هذا السياق، علينا العودة إلى بعض نصوص قانون إدارة الدولة

(٨١) المصدر نفسه، محضر الجلسة العادية الرقم (٣٢) بتاريخ ٧/ ٧/ ٢٠٠٤، ص ٢٠٣ ـ ٢٠٤.
(٨٢) المصدر نفسه، محضر الجلسة العادية الرقم (٢٢)، ص ١٤١ ـ ١٤٢.
ويلاحظ أن صياغة هذه العبارة تسهم في غموض معناها (المحرّر).

العراقية، حيث ورد في الفقرة «أ» من المادة الرابعة والعشرين ما يلي: «تتألف الحكومة العراقية الانتقالية، والمشار إليها أيضاً في هذا القانون بالحكومة الاتحادية، من الجمعية الوطنية، ومجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء، وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية»[٨٣].

والنصّ السابق يشير إلى تساوي الجهات الأربع المكوّنة للحكومة، من حيث قوتها القانونية ومصدر إنشائها. ولكن تبقى مسألة الاختصاص التي تتلخص في من يصنع القرار، ومن يتخذه؟

وبالعودة إلى المادة الخامسة والعشرين من القانون، نجد أن اختصاصات الحكومة العراقية الانتقالية تمّ حصرها في تحقيق مجموعة أهداف هي[٨٤]:

أ ـ رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية وسياسات الاقتراض السيادي.

ب ـ وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدامتها وحماية أمن حدود البلاد والدفاع عن العراق.

ج ـ رسم السياسة المالية وإصدار العملة وتنظيم الجمارك وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

د ـ تنظيم أمور المقاييس والأوزان ورسم السياسة العامة للأجور.

هـ ـ إدارة الثروات الطبيعية للعراق التي تعود إلى جميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات هذه الأقاليم والمحافظات.

و ـ تنظيم أمور الجنسية العراقية والهجرة واللجوء.

ز ـ تنظيم سياسة الاتصالات.

لكن من الملاحظ أن واضع القانون قد تعمّد التغاضي عن حصر

---

(٨٣) «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية،» **ملحق مجلة البحوث والدراسات الاستراتيجية** (بغداد) (٢٠٠٥)، ص ١٨٢.

(٨٤) المصدر نفسه، ص ١٨٢.

الاختصاص بأشخاص محدودين، مثل رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو حتّى الجمعية الوطنية، مما أضاف نوعاً من التشويش إلى عملية صنع القرار. فالمادة الرقم (٣٤) دمجت تحت عنوان الحكومة العراقية الانتقالية اختصاصات أكثر من جهة. مع ذلك، يمكن العودة إلى توضيح الاختصاص بالإشارة إلى المادة الثلاثين، حيث تنصّ الفقرة (أ) منها على ما يلي: «يكون لدولة العراق خلال المرحلة الانتقالية سلطة تشريعية تعرف باسم الجمعية الوطنية، ومهمتها الرئيسيّة هي تشريع القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية»[٨٥]. «وتتخذ القرارات في الجمعية الوطنية بالأغلبية البسيطة، إلا إذا نصّ هذا القانون على غير ذلك»[٨٦]، بينما تضمن القانون في ما يخص السلطة التنفيذية أن «يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع»[٨٧]. «وأن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان (الجمعية الوطنية)»[٨٨]، والمهمة الأساس للحكومة هي تنفيذ القوانين مع إمكانية اقتراح مشاريع القوانين للجمعية الوطنية.

• كيف يصنع القرار العراقي في ضوء الإطارين الإقليمي والدولي؟

في ما يخصّ حكومة إياد علاوي، فاللافت للانتباه أن الصلاحيات الواسعة التي منحها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية إلى رئيس الوزراء بقيت مقيدة بموافقة مجلس الرئاسة، وفقاً للمادة التاسعة والثلاثين، وهو الأمر الذي يعني نوعاً من المشاركة في المسؤولية. لكن إذا ما تركنا النصوص جانباً، فإن الواقع العملي يشير إلى أن تكوين الحكومة الأولى (وزارة إياد علاوي) جاء بناء على مساعي قام بها مندوبو الأمم المتحدة، وبالتحديد الأخضر الإبراهيمي الذي انتدبته الأمم المتحدة بتوصية من الولايات المتحدة لتشكيل حكومة خلال أيام، وهو ما حدث بالفعل بعد أن اجتمع الإبراهيمي بشخصيات مثلت الكتل الرئيسية في مجلس الحكم الانتقالي. ومع ذلك، فقد تدخل الأمريكيون مرة أخرى ليفرضوا على الحكومة رئيس الوزراء، ووزيري الدفاع والداخلية، ومستشار الأمن القومي عن طريق السفير بريمر الذي كان يمتلك كلّ

---

(٨٥) المصدر نفسه، ص ١٨٤.

(٨٦) المصدر نفسه، الباب الرابع (السلطة التشريعية الانتقالية)، المادة الثالثة والثلاثون، الفقرة (أ)، ص ١٨٦.

(٨٧) المصدر نفسه، الباب الخامس (السلطة التنفيذية الانتقالية)، المادة السادسة والثلاثون، الفقرة (ج)، ص ١٨٨.

(٨٨) المصدر نفسه، المادة الأربعون، الفقرة (أ)، ص ١٨٩ من قانون إدارة الدولة.

الصلاحيات لصنع القرار. وبعد تشكيل هذه الحكومة بدا واضحاً التباعد بين مقترحات الإبراهيمي الأولية وتركيبة الجمعية الوطنية والحكومة في ما يتعلق بصنع القرار واتخاذه. ومن المؤسف أن الإبراهيمي لم يعترض على ذلك ولم ينتقده.

وتشير التجربة العملية إلى أن رئيس الحكومة وأعضاءها كانوا قد انفردوا بصنع القرارات بعيداً عن مشورة الجمعية الوطنية، بل إن الواقع يشير إلى أنّه كانت توجد فجوة واسعة بينهم. ففي ما يتعلق بصنع قرارات السياسة العامة، نجد أن القانون قد أعطى الحكومة تلك الصلاحيات، ولكنه قيّدها بمشورة الرئيس وموافقته، إلا أن الحكومة لم تستشره فعلياً في أي فعل أو قرار اتخذته، وهو الأمر الذي اعترف به الرئيس المؤقت غازي الياور لمرات عديدة على شاشات الفضائيات. كما إنَّ الجمعية انصرفت إلى متابعة شؤون أخرى أبعدتها عن مراقبة عمل الحكومة، فقد اهتمت بصرف رواتب أعضائها، وبحفظ امتيازاتهم وحصاناتهم وحمايتهم، وكان أول قرار اتخذته ونفذته هو تشكيل لجنة خاصة داخل البرلمان سميت بـ «لجنة متابعة شؤون أعضاء الجمعية»، مما أفرز واقعاً مريراً انعكس على سوء الأداء الحكومي الذي كان من نتائجه فضائح التلاعب بالمال العام والسرقات التي اتهم بها عدد من وزراء حكومة علاوي وإحالتهم إلى القضاء، ومنهم وزير الدفاع حازم الشعلان.

٤ ـ صنع القرار في ظلّ حكومة الجعفري

بعد انتخابات ٣٠ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠٥ انتقلت السلطة إلى حكومة جديدة برئاسة إبراهيم الجعفري الذي تأخر في إعلان برنامجه الحكومي لأكثر من شهرين. وربما يكمن السبب الرئيسي في ذلك في التدخلات الواسعة التي أبدتها الإدارة الأمريكية، والتي صرّحت بها هيلاري كلنتون عندما أبدت عدم موافقتها على اختيار الجعفري كرئيس للحكومة، بسبب توجهاته الدينية، وإصرارها على ترشيح شخص آخر بديلاً منه، وهو الأمر الذي تفاداه الجعفري عن طريق التنازلات الواسعة التي قدمها إلى سلطة الاحتلال. ومع ذلك، فبعد الإعلان عن السياسة العامة للحكومة الجديدة، برزت الخلافات بين رئيس الحكومة وأعضاء حكومته. ويكفي أن نشير هنا إلى أن المناشدات التي تقدّم بها الجعفري إلى مسعود البرزاني رئيس الحزب الديمقراطي الكردي لتغيير وزيرين سبق أن رشحهما الحزب لم تجد آذاناً صاغية، علماً بأن الوزيرين فشلا في أداء

مهامهما، بل إنّهما لم يستشيرا رئيس الحكومة في ما يتخذانه من قرارات[٨٩].

ويتضح مسار الخلافات حول صنع القرار في حكومة الجعفري بشكل أكبر بالإشارة إلى تلك الخلافات التي نشبت بين الجعفري (رئيس الحكومة) والطالباني (رئيس الجمهورية)، والتي دعا بسببها رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء، إلى تقديم استقالته، وهو الأمر الذي تناولته معظم الفضائيات العالمية. كذلك، فإن الجمعية الوطنية العراقية (البرلمان)، لم يكن لها حضور خلال هذه المدّة الزمنية بسبب انشغالها بوضع مسودة الدستور الذي تمّ التصويت عليه بتاريخ ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، والجمعية لم يصدر عنها أي قرار خلال هذه الحقبة، باستثناء بعض قرارات داخلية خاصة بأعضائها. ومثل هذا الجمود يضع الجمعية ذاتها موضع المساءلة، خاصة أن أوضاع البلد الأمنية والاقتصادية والاجتماعية قد تدهورت إلى حدّ مثير للانتباه في الفترة السابقة على تشكيل حكومة المالكي.

وفي واقع الأمر، فإن سياسة حكومة الجعفري قد خضعت لنقد واسع، خاصة بعد استلامها أجزاء كبيرة من الملف الأمني لعدد من المناطق، حيث اتخذت قرارات متسرّعة كان مردودها سلبياً على المواطنين تحت مسمّى مكافحة الإرهاب. كما إنّها عجزت عن اتخاذ قرارت تكسب الشارع من خلالها إلى جانبها، لأسباب عدة، أهمها استمرار الاحتلال والهيمنة على صنع القرار من قبل القوات الأمريكية، ومن خلال تدخلات السفير الأمريكي، والقائد العسكري في عمل الحكومة. أكثر من ذلك، فإن الكثير من القرارات كانت القوات المحتلة وراء صنعه واتخاذه بشكل صريح وعلني، خاصة قرارات مطاردة المقاومة تحت اسم مكافحة الإرهاب، وقرارات قصف المدن وإبادة السكان، والاحتجاز، والتفجيرات، وغيرها. وكل ذلك حدث مع سكوت حكومة الجعفري حرصاً على البقاء في الحكم ليس إلا. وقد جسدت الفترة التي تلت الانتخابات النيابية في عام ٢٠٠٥ شدّة تمسك الجعفرى بالسلطة، فحين تمّ الاعتراض على ترشيحه من قبل بعض الأطراف المشتركة في العملية السياسية، أظهر تمسكاً واضحاً بها تحت ذريعة أن الترشيح جاء من قبل الائتلاف العراقي الموحّد، كونه أكبر كتلة في البرلمان، ويمثل أوسع قاعدة جماهيرية.

---

(٨٩) اعتبارات عائلية وحزبية وطائفية تتحكم في عمل الحكومة، أُرسلت بالبريد الإلكتروني: nife_iraq@yahoo.com بتاريخ ٢٠/ ٧/ ٢٠٠٥.

٥ ـ صنع القرار في ظلّ حكومة المالكي(*)

تعدّ وزارة المالكي هي الأطول عمراً بين الوزارات التي تشكّلت بعد احتلال العراق، كما أنها الوزارة التي شهدت عدداً من أبرز التطورات على الصعيد الداخلي، وفي علاقات العراق الإقليمية والدولية. **داخلياً** عرفت بداية تشكيل المالكي حكومته في نيسان/أبريل ٢٠٠٦ تأجج أعمال العنف الطائفي والقتل على الهوية بشكل غير مسبوق، وذلك على خلفية تفجير مرقدي الإمامين عبد الهادي وحسن العسكري في شباط/فبراير ٢٠٠٦ في مدينة سامراء. فعلى أثر هذا التفجير اندلعت موجة من التطهير المذهبي بلغت حصيلتها اليومية وفق إحصاءات الأمم المتحدة نحو مئة وعشرين قتيلاً. وقد جاء إعدام الرئيس صدام حسين في نهاية العام بِكُلّ ما أحاط به من ملابسات مأساوية ونزعة انتقام طائفية ممجوجة ليصبّ على النار مزيداً من الزيت. كما أنَّ فترة حكم المالكي شهدت بالتدريج تزايد القدرة على السيطرة على الوضع الأمني بفعل عاملين أساسيين: العامل **الأوّل** هو دخول الأمن العراقي في مواجهة مسلحة مفتوحة مع مليشيا المهدي التابعة لمقتدى الصدر، واعتقال عدد كبير من عناصر هذه المليشيا، وفرار عدد آخر إلى إيران، وذلك قبل أن يعلن الصدر تجميد نشاطه المسلح. والعامل **الثاني** هو بناء تحالف عشائري سُمّي بـ «الصحوات»، بدأ في الأنبار، ثمّ انتقل إلى نينوى، فصلاح الدين، فبغداد، ثمّ إلى ديالى بهدف محاصرة نشاط تنظيم القاعدة، وذلك مقابل راتب شهري قدمته الولايات المتحدة لعناصر الصحوات. وساعد على نجاح هذا التحالف في تحقيق أهدافه انزلاق تنظيم القاعدة إلى مزيد من التطرف على أثر مقتل زعيمه أبي مصعب الزرقاوي في غارة جوية أمريكية في حزيران/يونيو ٢٠٠٦، مما أدى إلى انفضاض المقاومة عن التنظم، وعن دولته «دولة العراق الإسلامية» التي أعلن تأسيسها في تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠٠٦. هذا بطبيعة الحال عدا **العامل** المتعلق بزيادة عدد القوات الأمريكية في العراق، مع تأكيد أولوية العاملين السابقين في تفسير تحسن الوضع الأمني.

يذكر هنا أن قرار المالكي الدخول في مواجهة مع مليشيا الصدر، وما تبع ذلك من تشكيل مجالس الصحوات، ثمّ مجالس الإسناد، جاء استجابة للتحذير

(*) الجزء عن صنع القرار في حكومة المالكي الذي ينتهي عند سمات هذه المرحلة تمّ تعديله لمواكبة التطورات حتى عام ٢٠١٠، وذلك بالاعتماد على **تقارير حال الأمة** الصادرة عن مركز دراسات الوحدة العربية من عام ٢٠٠٦ وحتى عام ٢٠١٠، وبالتالي فإن الآراء الواردة لا تخص كاتب هذا الفصل (المحرّر).

الأمريكي من مغبّة تدهور الاستقرار في العراق، والتلويح لرئيس الوزراء العراقي بنفاد صبر الإدارة الأمريكية. ويعدّ هذا الدور الذي لعبه المالكي هو المسؤول عن تغيير تقييم إدارة جورج بوش له، ففي حين كانت هذه الإدارة تفضل اختيار عادل عبد المهدي خلفاً لإبراهيم الجعفري، وكان يدعمها في هذا التفضيل المجلس الإسلامى العراقي الأعلى، فإنها عادت بعد انحسار موجة العنف الطائفي لتصف المالكي بأنه «الزعيم القوي»، أو بأنه، كما في قول جورج بوش: «رجلنا المناسب في العراق». ومن المفارقة أن مقتدى الصدر كان هو الذي ألقى بثقله وراء ترشيح المالكي رئيساً للوزراء، خاصة مع تمثيله داخل البرلمان بثلاثين نائباً، إلا أن المالكي انقلب عليه، كما تبيّن، ليعزّز شرعيته في الداخل، وفي نظر الولايات المتحدة. ثمّ ها هي دورة كاملة أخرى تتم في موقف المالكي من الصدر، عندما بادر إلى التقرّب منه، وعرض إطلاق معتقلي تياره في السجون العراقية، وذلك في مقابل دعم الصدر مطلب المالكي تشكيل الوزارة في عام ٢٠١٠، رغم أنّه جاء تالياً على قائمة علاوي في الانتخابات التشريعية (٩١ مقعداً لقائمة علاوي مقابل ٨٩ مقعداً لقائمة المالكي على الترتيب).

كما كان من المفارقة أن إيران، التي لم تعترض على تقويض القوة العسكرية للصدر، بل شارك منسوبو المجلس الإسلامي الأعلى، الذين يخترقون الشرطة العراقية ويحسبون عليها، في عمليات دهم معاقل الصدر واعتقال عناصر مليشيا المهدي، هي نفسها إيران التي لم تتورع عن استقبال الصدر فاراً من العراق، وفتحت أراضيها أمام رجاله حفاظاً على خطوط التواصل مع مختلف القوى السياسية العراقية.

ومن المهم في معرض تحليل أثر المتغيّرين الإقليمى والدولي في القرارات المتصلة بالداخل العراقي في أثناء حكم المالكي، المقارنة بين اتجاه كلٍ من الولايات المتحدة وإيران في ما يخصّ قضية اجتثاث البعث. كان اجتثاث البعث قد مثّل الأمر الأوّل الذي أصدره الحاكم المدني الأمريكي بول بريمر الذي اتضحت لاحقاً آثاره الفادحة في الداخل العراقي بعدما حرم هذا الاجتثاث الدولة العراقية من خيرة عناصرها المدنية والعسكرية، على حدّ سواء. وقد كانت تلك هي الخلفية التي مهّدت لإصدار قانون المساءلة والعدالة خلفاً لأمر الاجتثاث، وذلك في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ الذي سمح بهامش للتمييز بين البعثيين المحسوبين على نظام صدام حسين والبعثيين غير المحسوبين عليه، بهدف

إعادة إدماج المجموعة الأخيرة في الدولة. وكان التقرير الأمريكي الصادر عن لجنة بيكر هاملتون في كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠٦ قد أوصى بين ما أوصى بتحقيق هذا الدمج في الحياة العامة لكلٍ من البعثيين والقوميين، بل وزاد مطالباً بإشراك قادة الجماعات المسلحة طالما ألقوا سلاحهم.

وفي حين قامت سلطة الاحتلال الأمريكي على ما تقدّم بمراجعة موقفها من قضية اجتثاث البعث، كما راجعته في قضايا أخرى تتعلق بتهميش السنّة في العملية السياسية، ظلت مسألة الاجتثاث تشكّل التزاماً إيرانياً لأسباب تاريخية مفهومة. ولذلك، فإنه عندما شنّ المالكي حملة شعواء ضدّ البعثيين قبيل الانتخابات التشريعية في آذار/مارس ٢٠١٠، واستهدف من خلالها بعض أبرز عناصر القائمة العراقية المنافسة له، ومن قبيل تلك العناصر صالح المطلك، وظافر العاني، لقي مسعاه كلّ الترحيب من الجمهورية الإسلامية، وصرح محمود أحمدي نجاد بقوله إنّه لن يُسمح للبعثيين بالعودة إلى المسرح السياسي العراقي. هذا علماً بأن هذا الاستنفار ضدّ البعثيين قد وتّر علاقة المالكي بسورية (التي هي حليفة إيران)، خاصة مع اتهامه لها أكثر من مرة بالسماح بتسلل «الإرهابيين» إلى العراق. يذكر أن مناورات المالكي لتشكيل الحكومة قد حدت به إلى الاصطفاف الطائفي مع الفصيلين الشيعيين الأبرز: الائتلاف الوطني لعمار الحكيم، والكتلة الصدرية، وذلك بعد أن كان خطابه عندما تولى الوزارة قد اتّسم بنبرة وطنية غير طائفية، وتبنّى مشروعاً للمصالحة كان سبباً في تفوّق كتلته، الحاملة لشعار «سيادة القانون»، على كتلة الائتلاف الوطني في انتخابات المحافظات في عام ٢٠٠٨، رغم أن هذه المصالحة كانت دونها معوقات كثيرة.

خارجياً نظّمت المعاهدة الأمنية التي أبرمت في عام ٢٠٠٨ علاقة العراق بالولايات المتحدة الأمريكية بعد أن وضعت خطّة لانسحاب قوات هذه الأخيرة من الأراضي العراقية في نهاية عام ٢٠١١. وتكشف المفاوضات الطويلة التي خضعت لها الاتفاقية قبل أن ترى النور عن تصارع الإرادتين الأمريكية والإيرانية في ما يخصّ القرارات التي تشكّل مستقبل العراق، إذ حظي البند الخاص بحق القوات الأمريكية في الدفاع عن العراق ضدّ أيّ هجوم خارجي، وهو ما كان يشار به ضمناً إلى إيران، بنقاش واسع بين المسؤولين العراقيين والإيرانيين، بما أفضى إلى إعادة صياغة هذا البند، مع تطمينات عراقية متكررة إلى جمهورية إيران الإسلامية على أن الأراضي العراقية لا يمكن أن يُسمح باستخدامها للهجوم

عليها. كما تحفّظت إيران بالمثل على البند الخاص بعدم محاسبة الجنود الأمريكيين، وهو ما أخضع بدوره للتعديل، تأكيداً لارتباط عمليات الجنود بأعمال قتالية تستهدف تأمين الوضع في العراق.

وبشكل عام، يمكن تلمّس أهم خصائص عملية صناعة القرار في حكومة المالكي في ما يلي:

● وجود السفارتين الأمريكية والبريطانية والحكومة العراقية في منطقة واحدة هي مقر القصر الجمهوري السابق في ما بات يعرف بـ «المنطقة الخضراء»، وهو الأمر الذي يحدّ من حركة الحكومة العراقية، كما يفرض عليها التزامات أمنية معقدة. ولقد أدى ذلك إلى إفقاد الحكومة هيبتها أمام المجتمع العراقي من جهة، ووضعها في مواقف محرجة من جهة ثانية. وكمثال، فإنه في يوم واحد حضر إلى العراق وزراء ورؤساء وزراء من كلّ من الولايات المتحدة وبريطانيا والدنمارك دون علم الحكومة العراقية أو موافقتها أو توجيهها دعوة إليهم طبقاً للاتفاقات والعرف الدبلوماسي، أكثر من ذلك فإن قسماً منهم لم يقابل أي مسؤول عراقي، لا في الحكومة، ولا في البرلمان.

● تنامي نفوذ بعض القوى الإقليمية، وخاصة إيران، على السياسة والساسة العراقيين، ولا سيّما على أولئك الذين ارتبطوا سياسياً وعقائدياً مع إيران، واعتمدوا كلياً على دعمها وتمويلها، وهي الحالة التي ولدت نوعاً من التضارب بين العديد من الكيانات والأحزاب السياسية، وانعكس ذلك على أدائها داخل البرلمان، وفي نطاق السلطة التنفيذية.

● ثمة تأثير غير منظور للمقاومة العراقية في صناعة القرار العراقي، على الأقل من حيث طبيعة ردّ الفعل على ما يصدر من أعمال وتصرّفات للمقاومة ضدّ الاحتلال.

● التردّد الواضح لرئيس السلطة التنفيذية، وسعيه إلى الحصول على دعم المرجعيات الدينية، خاصة المرجعيّة الدينية في النجف الأشرف، الأمر الذي أعطى هذه المرجعيات الدور الأكبر، سواء في صناعة القرار أو اتخاذه أو تنفيذه، ومن الأمثلة ذات الصلة تلك القرارات ذات الطابع المصيري، كما هو الحال مع قرار المصالحة الوطنية، حيث إن هذا القرار لم يتخذ إلا بعد مباركة المرجعيات الدينية له، أو مع انتقاد المرجعيّة الدينية، المتمثلة بالمرجع الديني الأعلى السيد علي السيستاني، لكثرة سفر المسؤولين العراقيين من وزراء وأعضاء مجلس النواب إلى

خارج العراق، حيث بادرت الحكومة فوراً إلى إصدار قرار يحثّ المسؤولين على عدم السفر وإرسال من ينوب عنهم.

• تفشي المحسوبية والفساد الإداري والانتشار الواسع للرشوة في جميع مفاصل الدولة، واشتراك مسؤولين كبار في هذا الفساد، وفي سرقة الأموال العامة، مع عجز الدولة أو تردّدها في محاربته، وتدخل الإدارة الأمريكية لمنع محاسبة المتهمين بالفساد من العراقيين الذين يحملون جنسيتها، مثل مطالبة الأخيرة بإطلاق سراح وزير الكهرباء الأسبق أيهم السامرائي بدعوى أنّه مواطن أمريكي لا يمكن اتخاذ أي إجراء قانوني ضده، حسب قانون صدر بعد الاحتلال.

• محاولات سلطة الاحتلال شرذمة المجتمع السياسي العراقي، وكذلك الكيانات السياسية، باتّباع أسلوب المحاصصة الطائفية والسياسية، وهو الأمر الذي يحدّ من قدرة السلطة التنفيذية على صنع القرارات المصيرية، خاصة تلك المتعلّقة بمستقبل البلاد، نتيجة انعدام الثقة بين الفصائل السياسية التي اشتركت في العملية السياسية.

• غياب الوضوح في الخطاب السياسي الأمريكي، مما انعكس على صانع القرار العراقي، ولقد تجلى ذلك بتركيز الخطاب على النبرة الطائفية والعرقية، فلم تدرك سلطة الاحتلال خطأها إلا لاحقاً.

• إلغاء الرأي الآخر من قبل سلطة الاحتلال، وعدم فسح المجال أمام الساسة العراقيين لمناقشة الأمور واتخاذ القرار.

• تعدد الجهات المخوّلة بإصدار الجوازات، بل إن البعض في مناطق المحافظات (خاصة في كردستان العراق) يصدر جوازات خاصة به.

• امتلاك العديد من المحافظات مليشيات خاصة به، كما هو الحال مع البشمركة في إقليم كردستان، ومع مليشيات أخرى في المحافظات الجنوبية، تسيطر عليها بعض الأحزاب والكتل السياسية، ومثل هذا الوضع يضعف المركز.

• كثرة القرارات التي اتخذتها المحافظات بعيداً عن سلطة المركز وصلاحياته في صناعة القرارات المهمة، كما هو الحال مع بناء المطارات في المحافظات، واستقبال الزوار ومنح تأشيرات السفر، بل إن البعض من هذه

المحافظات (كما هو الحال مع المحافظات الكردية) ذهب بعيداً في هذا المجال، حينما أعلن عن منح الأجانب، بل حتّى العراقيين من غير الأكراد، سمة الدخول إلى المنطقة الكردية والإقامة فيها، وإصدار قانون ينظم تلك الإقامة، وهو بهذا التصرّف يعلن صراحة عن حقيقة الانفصال عن المركز في صناعة القرار واتخاذه.

● الاستقلالية المالية لبعض المحافظات (كما هو الحال مع المحافظات الكردية)، فعلى الرغم من كلّ المخاطبات التي أجرتها وزارة المالية العراقية في بغداد مع وزارتي المالية في منطقة كردستان العراق، إلا أن الإدارتين الكرديتين رفضتا تزويد وزارة المالية بمعلومات تتعلق بنوعية مواردهما أو خزانتهما أو مصروفاتهما.

● تعدد مراكز صناعة القرار في بغداد والمحافظات، وخاصة في الجنوب، ففي البصرة يتصرف المحافظ بأسلوب لا ينمّ عن أية علاقة مع سلطة المركز، وخاصة في مجال الاستخراج والتسويق النفطي، وهنالك تهريب واضح ومفضوح للنفط العراقي عبر البصرة إلى الخارج يتم على يد بعض الجماعات ذات النفوذ الديني أو السياسي.

● تعامل العديد من المحافظات مع الخارج، أي مع جهات أجنبية دون علم الحكومة، أو حتّى دون الرجوع إليها، ومعروف أن مثل هذا التعامل يضعف من قدرة المركز على صناعة القرار على الأقل في مجال السياسة الخارجية، وهو الأمر الذي يتنافى حتّى مع بنود الدستور العراقي الجديد الذي يعطي الحق في توجيه السياسة الخارجية إلى المركز، وليس إلى الأقاليم.

خاتمة

حاولنا في هذا الفصل الخروج من الحيّز النظري إلى الواقع العملي الملموس، وإن لم نحاول التطرق إلى دور الأجهزة الرسمية وغير الرسمية في عملية جمع المعلومات ووضعها أمام صانع القرار، وذلك لاعتقادنا بعدم نضج تلك المؤسسات من جهة، وتهميشها من جهة أخرى، من جانب رأس النظام في ظلّ حكم البعث، ثمّ بعد الاحتلال من جانب ممثليه، ومن قام بتعيينهم في أجهزة الدولة والمؤسسات الرئيسية وعبر الامتناع عن تنفيذ القرارات المتخذة من قبل هذه الأخيرة أو عرقلتها بشكل أو بآخر.

صحيح أن الجانب القانوني يشير إلى وجود مؤسسات لصنع القرار، إلا أن الواقع يشير إلى عكس ذلك بحكم تجميد تلك المؤسسات وعدم إعطائها الدور المطلوب. فصلاحيات القيادة كانت هي الطاغية على مجمل الأمور في فترة حكم حزب البعث. أما الفترة التي تلت سقوط النظام، فنستطيع القول إنّها ما تزال تتخبط في اتجاهات متباينة، والسبب الرئيسي يكمن في تعددية مصادر التأثير في صنع القرار، والتباين في ما بين هذه المصادر وتجاذبها في اتجاهات متباينة، وأهم من ذلك واقع الاحتلال البغيض نفسه. إن قراءة متمعّنة في صنع القرار واتخاذه بعد الاحتلال تظهر بجلاء أن لا قرار يعلو على قرار القوات المحتلة التي تمتلك كلّ المؤهلات للتأثير في تغيير اتجاهات السياسة في العراق، في إطار غياب تام وكامل للسياسة العامة للحكومة العراقية[*].

(*) هذه الملاحظة تصدق على الفترة من بداية احتلال العراق حتى عام ٢٠٠٧، بينما تميّزت الفترة التالية من حكم المالكي وحتى عام ٢٠١٠ بتدعيم أركان حكمه، ولا أدل على ذلك من تنسيقه مع إيران قبيل الانتخابات التشريعية في عام ٢٠١٠ وبعدها مع تأكيده رفض أي تدخل أمريكي في مسألة اجتثاث البعث (المحرّر).

الفصل السابع

الحالـة الكويتيـة(*)

سامي ناصر خليفة(**)
حسن عبد الله جوهر(***)

(*) هذا الفصل عبارة عن دراسة نشرها الباحثان في: **المجلة العربية للعلوم السياسية**، العدد ٢١ (شتاء ٢٠٠٩)، ص ٣٣ ـ ٦١ وأُدخلت عليها تعديلات تحريرية محدودة.

(**) أستاذ في الجامعة العربية المفتوحة ـ الكويت.

(***) عضو مجلس الأمة ـ الكويت (وقت إعداد الدراسة).

مقدمة

١ ـ إذا كانت عملية صنع القرار السياسي هي الآلية التي يتم من خلالها تحويل الأهداف العامة أو الخاصة للدولة إلى مواقف معلنة وقرارات محدَّدة، تنعكس على شكل سلوكيات واقعية أو برامج تطبيقية تمارسها الأجهزة التنفيذية للدولة، فإن مراحل صناعة القرار ودورتها الطبيعية تمثل عصب المجتمع وتفاعله مع الأحداث المحيطة به، في ضوء مستويات النضج ودرجات التطور والتعقيد التي تشهدها مؤسسات المجتمع المدني من جهة، وطبيعة الأفكار والمعتقدات السياسية التي تسود تلك المؤسسات خلال المرحلة المعنية بالدراسة والتحليل، من جهة أخرى.

ولا شك في أن عملية صناعة القرار في أية دولة تخضع لعوامل ومؤثرات ومراحل لا تخلو من تداخلات معقدة ومتواصلة تحيط بها، تبدأ بالمراحل الأولية لتحديد أطر القرار وأهدافه، وتستمر طوال فترة الإعداد والتحضير له، بل وتتابع طريقة ترجمته على أرض الواقع، وتسعى إلى المشاركة في آلية تنفيذه والاستفادة من نتائجه بشكل مباشر أو غير مباشر.

ولا تتوقف عملية صناعة القرار عند حدّ المساهمة الإيجابية في بلورة نوع القرار وتحديده، إذ في كثير من الأحيان تسعى المؤسسات المدنية والقوى السياسية، وحتى الأفراد، إلى إجهاض عملية صنع القرار ـ داخلياً وخارجياً ـ إما لعدم اقتناعها بمثل هذا القرار، وإما لكون القرار يتناقض مع مصلحتها السياسية أو رصيدها الشعبي أو يصطدم مع أفكارها وشعاراتها السياسية.

٢ ـ من هنا يمكن القول إن صناعة القرار عملية في غاية التعقيد، كونها تختلف في إجراءاتها ومراحل تكوينها من دولة إلى أخرى، أو من كيان سياسي إلى كيان سياسي آخر، وذلك بحسب تركيبة النظام السياسي والمؤسسات الدستورية المخوّلة صنع القرار لكل دولة على حدة. وقد تتفاوت داخل الدولة الواحدة إجراءات عملية صناعة القرار تبعاً للقنوات التي تمر من خلالها آلية تحديد أهداف

القرار وصياغة دوافعه وإخراجه النهائي، ووفق تسلسل مراحل سير العملية وسط مشاركة قوى الضغط المختلفة في عملية التأثير في شكل القرار وماهيته.

كما قد تختلف الظروف المحيطة باتخاذ القرار من حقبة زمنية إلى أخرى، نتيجة جملة من المعطيات، التي تفرض نفسها على مؤسسات صناعة القرار أو القيادات المعنية بصنع القرار، إضافة إلى الثقافة السياسية المهيمنة على الدولة في فترة زمنية محددة، ودرجة التفويض التي تمنح إلى صنّاع القرار في حالة الدول أو الأنظمة الدستورية من خلال الانتخابات العامة والانتقال السلمي للسلطة، أو على العكس في حالة هيمنة الأنظمة القمعية، وتسيّد الرأي الواحد، بل قد تكتسب آلية صناعة القرار لوناً خاصاً في حالات الفوضى السياسية وعدم الاستقرار في بعض الدول أو المجتمعات في أثناء انعدام السلطة المركزية، أو اندلاع الحروب الأهلية، أو الفترات الانتقالية التي تشهدها الدول في حالات الانقلابات العسكرية أو الثورات الشعبية.

وإذا كانت عملية صنع القرار بهذا القدر من التعقيد والتداخل والتفاوت في إطار الدولة الواحدة، ذلك الإطار الذي يضم مجتمعاً صغيراً يفترض فيه التجانس والإرث التاريخي ووحدة المصير، فلنا أن نتصوّر الوضع المحيط بصناعة القرار، مع دخول البشرية حقبة الألفية الثالثة، وتحول العالم إلى قرية صغيرة تتقاذفها السيول، ومع تدفق المعلومات والأفكار والثقافات والتواصل الفردي مع الأحداث العالمية بشكل مستمر، ولحظة بلحظة، من خلال أجهزة الربط الإلكتروني والقنوات الفضائية، وتوفر المعلومات بشفافية حول شؤون الحياة كافة.

بل لنا أن نتصوّر المؤثرات التي تفرض خصوصيتها على عملية اتخاذ القرار، في ظل تنامي المنظمات «فوق القومية» العابرة للقارات، الحكومية منها وغير الحكومية، التي تجاوز عددها مئات الآلاف من المؤسسات التي تسعى جاهدة إلى التأثير في ثقافة صناعة القرار، ناهيك عن التدخل المباشر وغير المباشر للحكومات والدول، وخاصة الكبرى منها، في التأثير في صناعة القرار في مختلف أنحاء العالم، نتيجة استحواذ تلك الدول على شبكة المصالح االعالمية، وتمكّنها من تجاوز الحدود القومية.

ولنا أن نتصور أيضاً الدور الذي تقوم به بعض الحركات، أو حتى الأفراد، في اختطاف عملية صنع القرار في الدول الأخرى، بل حتى على المستويات الإقليمية والعالمية، كما هو الحال بالنسبة إلى المنظمات الدولية الحكومية، فتجعلها

رهينة لفكرها وأنشطتها الخاصة، وتفرض بالتالي نفسها على مؤسسات صنع القرار في العديد من الدول المنفردة، وفي أحيان أخرى مجتمعة، كما هو الحال اليوم بالنسبة إلى جماعات العنف المسلح والمنظمات الإرهابية، وخاصة ذات الصبغة الدينية الإسلامية.

٣ ـ وأخيراً، لنا أن نتخيّل عملية صنع القرار السياسي في دول صغيرة تعيش أتون هذه الإرهاصات من أمواج التغيّرات الدولية، بل وتقبع في مركز دائرة الحدث، وتعاني في الوقت نفسه معادلة صعبة، تتمثل في امتلاكها ثروات طبيعية هائلة من جهة، وضآلة مساحتها الجغرافية وكثافتها السكانية وقوتها العسكرية الرادعة، من جهة أخرى.

وبالتالي، فإن ما يزيد من صعوبة دراسة صناعة القرار السياسي لدولة مثل الكويت هو حجم التغيّرات الكبيرة التي عصفت بمنطقة الخليج خلال العقود الثلاثة الماضية، وأنتجت على أساسها دوائر الأحداث الإقليمية والدولية بصورة معقدة ودراماتيكية وحادة في كثير من الأحيان، الأمر الذي دفع صناع القرار السياسي في الكويت إلى التفاعل الدوري والتعاطي اليومي مع التقلبات السياسية والأمنية، مقارنة بالتوازن النسبي الذي شهدته السياسة الخارجية الكويتية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية حتى بداية السبعينيات من القرن الماضي.

كما إن التطورات الداخلية، المتمثلة في تنامي التيارات السياسية وقوى المجتمع المدني، والمشاركة الشعبية المباشرة في الحياة السياسية، وأخيراً ولادة بعض الجماعات المتطرفة، ساهمت بدور مهم في التأثير في عملية صنع القرار السياسي على المستويين المحلي والخارجي. لكن على الرغم من هذه الصورة المعقدة والمحيطة بصناعة القرار، تبقى الخطوط العامة للقرار السياسي خاضعة للتحكم من جانب المؤسسات المحيطة والمقرّبة من أصحاب القرار، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وخصوصاً في ما يتعلق بالسياسة الخارجية.

أما في ما يخصّ السياسة الداخلية، فإن القرار السياسي تتجاذبه عادة عملية الشدّ والجذب بين اتجاهات شتى وقوى مؤثرة مختلفة، بل متباينة، الأمر الذي يضفي على الكثير من القرارات ذات الشأن الداخلي صفة الغموض وعنصر المفاجأة.

يأتي هذا الفصل ليسلط الضوء على آلية صنع القرار في الكويت، ومدى تفاعل القوى المؤثرة في المجتمع معها سلباً أو إيجابياً، مع محاولة قياس حركة المجتمع باتجاه تفاعله مع متطلبات التغيير في العصر الحديث، ومدى تلاؤم تلك

الحركة مع الحاجة إلى تطوير عملية صنع القرار في النظام السياسي الكويتي، مع ملاحظة الظروف التاريخية والاعتبارات التكوينية للمجتمع نفسه من جانب، واللون السياسي الذي طغى على النظام السياسي في الكويت ومدى قابليته للتطوير من جانب آخر.

أولاً: مقدمة تاريخية

لطالما اعتبر الموقع الاستراتيجي لدولة الكويت عاملاً مهماً في رسم الأطر التي شكّلت طبيعة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة الحديثة، بالإضافة إلى كونه عاملاً مهماً في نمو تجارتها مع الدول المجاورة. فبنظرة جغرافية إلى موقع الكويت على الساحل الشمالي الغربي للخليج، حيث تحدّها من الشمال الجمهورية العراقية، ومن الجنوب والغرب العربية السعودية، ومن الشرق مياه الخليج التي تفصلها عن الجمهورية الإسلامية الإيرانية، نلحظ أن هذا الموقع قد ميّزها اجتماعياً وسياسياً وجيوسكانياً، حين جعلها ملتقى مجموعة متنوّعة من الحضارات، ومحطة تجمعت فيها مكوّنات متعددة من الثقافات التي انعكست بشكل واضح في التركيبة السكانية للدولة على نحو أضفى عليها طابع التعددية المنسجمة مع المحيط الجغرافي.

تبلغ مساحة دولة الكويت حوالى ١٧,١٨١ كلم٢، ويبلغ عدد سكانها وفقاً لآخر إحصاء (عام ٢٠٠٥) ١,٠٠٨,٠٩٠ نسمة من الكويتيين، في حين يبلغ عدد المقيمين من غير الكويتيين حوالى ٢,٠٤٣,٧٥٥ نسمة، وهذا يعني أن المواطنين يمثلون ثلث عدد السكان تقريباً، بينما يمثل الوافدون من شتى بقاع العالم أغلبية الثلثين الآخرين.

١ ـ بدايات النشأة

أجمع أغلب المصادر التاريخية على أن بداية تاريخ الكويت الحديث تعود إلى عام ١٧١٦، حيث كانت تسمّى حينها «القرين». وقد بناها براك بن عريعر آل حميد، شيخ قبيلة بني خالد عام ١٦٦٩، وكانت تخضع لحكمه الممتد من جنوب البصرة إلى عُمان جنوباً. ثم قام محمد بن عريعر، وهو أحد زعماء بني خالد، ببناء حصن سمّي «الكوت» في عام ١٦٨٢، ومن هذا الاسم اشتق اسم الكويت، تصغيراً لكلمة «الكوت»، التي تعني الحصن أو القلعة التي تبنى حولها البيوت، وتكون ملجأ للسفن ومحطة للتزوّد بالمياه والمؤن، ومأوى للصيادين

والبحارة، الأمر الذي أدى إلى تنامي الحركة التجارية وازدهارها في تلك المنطقة، وشجع الكثير من القبائل على الهجرة والنزوح والاستقرار فيها.

ويمكن القول إن التاريخ السياسي الحديث للكويت قد بدأ مع هجرة العتوب، وهم مجموعة من الأسر المتحدرة من قبيلة «عنزة» التي هاجرت من منطقة الهدار في نجد، مروراً بعدة مناطق، إلى أن استقرّت في الكويت. وكانت هذه الأسر تضم فروع آل صباح وآل خليفة وآل جلاهمة، وتقدر المصادر أن استقرار هذه الأسر في الكويت تم بين عامي ١٦٧٢ و١٧٣١.

وقد ساهم كثير من العوامل في تزايد الهجرة إلى الكويت، منها الحروب والصراعات السياسية المزمنة بين قبائل شبه الجزيرة العربية، بالإضافة إلى المجاعات وانتشار الأمراض وتفشي الأوبئة، الأمر الذي أدى إلى تنامي الهجرة نحو المناطق الساحلية، حيث شكلت الكويت أحد الملاذات الآمنة لتلك العوائل والقبائل.

ومن خلال دراسة المسيرة التاريخية لهجرة العتوب، يبدو أن تلك الأسر كانت توّاقة إلى الاستقرار، لا لتوفير الأمن المعيشي فقط، بل أيضاً لإنشاء نظام متكامل ومستقل بقيادتها. ولعل هذا التوجه انعكس بشكل إيجابي على طبيعة حياة تلك الأسر التي اعتادت على التنقل الموسمي بحثاً عن تحسين الجانب المعيشي، وهو ما كان يسلبها ميزة الاستقرار والتوطن، ولا سيما أن المنطقة الساحلية تمتاز بحياة حضرية تساعد على التواصل الخارجي عبر التجارة البحرية وغيرها من سبل التعاون والتواصل الاجتماعي والاقتصادي والثقافي في المحيط الجغرافي.

وهناك، أي في الكويت، ومع ازدياد هجرة العائلات والأسر من المناطق المحيطة وتطور طبيعة الحياة، ظهرت الحاجة إلى قيام نظام لإدارة شؤون الحياة العامة في ظلّ ضعف حكم بني خالد وتقلص نفوذهم، نتيجة استمرار صراعهم مع السلطة العثمانية من جانب، وحروبهم الصغيرة مع قبائل الجزيرة العربية، وخصوصاً الحركة الوهابية آنذاك من جانب آخر.

كذلك استطاعت عوائل العتوب أن تؤسس ـ ولو بشكل بسيط ـ نظاماً بدائياً يقوم على أساس اقتسام السلطة والنفوذ ومجالات العمل المختلفة داخل ذلك المجتمع الصغير. فبينما تمّت المبايعة السياسية لآل الصباح، مُنح الجناح الآخر، من آل خليفة، والجلاهمة، وبعض العوائل الأخرى، السيطرة على الشؤون المالية والاقتصادية التي تمثلت في حرفة الغوص لصيد اللؤلؤ، والتجارة البحرية، وتبادل السلع مع إيران والهند وبعض الدول المحيطة، بالإضافة إلى التجارة

البرية. ولم يلبث هذا التحالف أن انفضّ بخروج آل خليفة من المعادلة السابقة نتيجة تحالف آل صباح مع الجلاهمة، وهو ما حدا بآل خليفة إلى الهجرة جنوباً، ثم الاستقرار في البحرين، بعد انتزاع السلطة من آل محمود هناك.

وفي عام ١٧٥٦، اختار أهل الكويت صباح بن جابر بن سلمان (رئيس أسرة الصباح آنذاك) حاكماً لهم، وفقاً للأعراف القبلية والتقاليد العشائرية، واقتناعاً منهم بضرورة وجود أمير وحاكم يدير شؤون مدينتهم، وينظم العلاقة بينهم من جهة، ويوثق علاقاتهم مع المحيط الإقليمي، ويحمي وطنهم من الغزو الخارجي من جهة أخرى. وقد جرى العرف على أن يقوم وجهاء البلد وشيوخه باختيار الحاكم من آل صباح ومبايعته.

وقد تميّزت طبيعة نظام الحكم خلال تلك الفترة، الممتدة منذ مبايعة الصباح الأول حتى ما قبل إعلان الاستقلال عام ١٩٦٢، بسيادة مبدأين حكما طبيعة السلطة آنذاك، وهما مبدأ الشورى، ومبدأ عدم الاستبداد بالرأي والقرار، حيث يلتزم الحاكم باستشارة وجهاء البلد وشيوخه في كل ما يخصّ شؤون بلدهم، إضافة إلى الاحتكام إلى القواعد العرفية والشريعة الإسلامية، كقانون واجب التطبيق في حال نشوب المنازعات في ما بينهم.

بمعنى آخر، أصبحت المعادلة الجديدة قائمة على توافق ضمني بين النخبة السياسية الحاكمة وطبقة التجار، بحيث استأمن التجار آل صباح على أمور حياتهم في مقابل التفرّغ لشؤون معيشتهم، الأمر الذي أدى إلى حالة من الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، وبالتالي إلى تحقيق النمو والازدهار في مجال التجارة البحرية، وذلك مع تحول الكويت إلى ميناء تجاري مهم يستقطب أعداداً أكبر من المهاجرين، وإلى مركز جاذب لاهتمام الدول الكبرى وتنافسها في محيطها الخارجي.

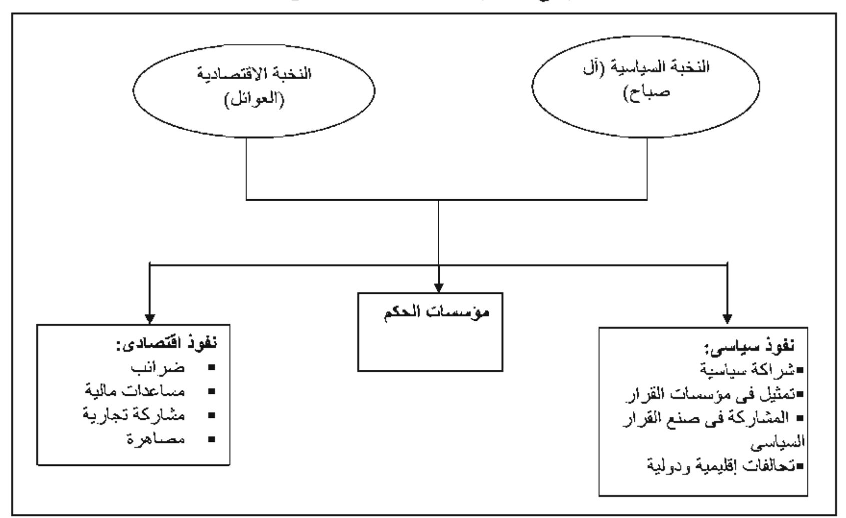
٢ ـ جدلية العلاقة بين النخبة السياسية والنخبة الاقتصادية

أ ـ مع نشأة الكويت برزت معادلة جديدة من التحالفات والمنافسات السياسية والاجتماعية، تمثلت بظهور فئة من التجار تسعى إلى **تعزيز مكانتها في موقع القرار** بصورة تنعكس إيجابياً على مصالحها الاقتصادية. وقد تعاظم هذا الطموح طبيعياً مع استمرار النمو الاقتصادي والتطور التجاري الكبير الذي طال الكويت خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر.

ومن الأهمية بمكان دراسة نشأة هذه الفئة وكيفية تأقلمها مع آلية صناعة

القرار في الكويت من جانب، وطبيعة تعاطيها كنخبة اقتصادية مع النخبة السياسية الحاكمة ببعديها السلبي والإيجابي من جانب آخر، وذلك حتى يتسنّى لنا قياس ديناميكية حركة المجتمع وتفاعله مع متطلبات التغيير في العصر الحديث، وتأثيرات العلاقة بين النخبتين الاقتصادية والسياسية في تطور عملية صنع القرار في النظام السياسي الكويتي. ويمكن توضيح مسار العلاقة بين النخبة الاقتصادية، التي تمثلت بشريحة التجار والعوائل المرتبطة بها من جهة، والنخبة السياسية التي جسّدتها أسرة الصباح والأطراف المقرّبة منها من جهة ثانية، من خلال الشكل الرقم (٧ ـ ١):

الشكل الرقم (٧ ـ ١)
العلاقة بين النخبة السياسية والأُسر التجارية



هذه المعادلة التي وضعت النخبة السياسية في مقابل النخبة الاقتصادية، بدأت مع نشأة الكويت، حيث ارتضتها أولاً أسر العتوب التي أسست الكويت، كما سبق الذكر، وبالتالي قسّمت الإدارة في ما بينها، بحيث تسلّم البعض الجانب السياسي، بينما تسلّم البعض الآخر الجانب الاقتصادي. ومع مرور الوقت، وخصوصاً بعد نزوح آل خليفة والجلاهمة، جاءت نخبة اقتصادية جديدة هي طبقة تجار الكويت الأوائل، ومنذ ذلك الوقت لم يكن التعاطي السياسي بينهم مبنياً على علاقة تكاملية، بل كانت علاقة تعاون في صورتها الظاهرية فحسب.

ولكن، مع مرور الوقت، أصبحت العلاقة بين الطرفين محكومة بالجدلية،

بحيث أصبحت النخبة السياسية تتطلع إلى المزيد من المكاسب الاقتصادية كي تعزّز وجودها في وقت بدأت النخبة الاقتصادية تبحث عن نفوذ سياسي حتى تكون مؤثرة في اتخاذ القرار؛ تلك العلاقة الجدلية خلقت حالة من المدّ والجزر في ما يتعلق بالاسترخاء والاستقرار، فكان يسود العلاقة مبدأ التعاون والتكامل تارة، والتجاذب والتنافس تارة أخرى. ومع دراسة التجارب السياسية وقراءة الأحداث التي مرت بها الكويت، وخصوصاً في النصف الأول من القرن العشرين، نجد أن هذه المعادلة كانت تظهر جلية في مواضع عدة، بصورة خلقت تفاعلاً سياسياً كانت له مساهمة فاعلة في التطور الذي طال النظام السياسي الكويتي.

ب ـ إضافة إلى ذلك، لم يكن من السهل أن تنسلخ الكويت عن تأثيرات محيطها الإقليمي الذي كان يشهد الكثير من الصراعات بين الدولة العثمانية والدولة الصفوية من جانب، وفي ما يخصّ النفوذ العثماني في منطقة الخليج والصراع القبلي في الجزيرة العربية من جانب آخر. وقد تركت تلك التأثيرات انعكاساتها الواضحة على سياسة النظام الكويتي، مما حدا بالطرفين السياسي والاقتصادي إلى وضع تجاربهما وعلاقة كل منهما بالأطراف الخارجية في إطار يتراوح بين التنافس والتجاذب والاسترخاء والاستقرار.

أما على المستوى الدولي، فقد كانت منطقة الخليج منذ القرنين الخامس عشر والسادس عشر محل صراع بين الدول الكبرى، بدءاً بالهولنديين والبرتغاليين وانتهاءً بالبريطانيين، إضافة إلى كونها كانت محطّ أنظار القوى الكبرى المنافسة لها من الروس والألمان وغيرهم، إذ كان لكل ذلك تأثيراته التي منها السلبي، كما أن منها الإيجابي في القرار السياسي في الكويت.

ويمكن القول إن التأثيرات الدولية والإقليمية شكّلت عوامل طبعت العلاقة بين النخبة السياسية والنخبة الاقتصادية في الكويت. ففي الكثير من الأحيان كانت النخبة الاقتصادية تستعين بقوى إقليمية لتعزيز مواقع نفوذها في سلطة القرار، مع ملاحظة أن هناك مجموعة من العوامل والشواهد التاريخية التي تدعم تلك الحقيقة. وفي المقابل، كانت النخبة السياسية تستقوي في مواجهة النخبة الاقتصادية ببدائل أخرى من المحيط الإقليمي، كالاستعانة بالقبائل والعشائر التي تقطن المناطق المجاورة للمساعدة على بسط نفوذها في الداخل، وللحصول على مكاسب اقتصادية جديدة، بل لقد وصل الحال في بعض الأحيان إلى الاستعانة بالقوى الإقليمية من أجل تعزيز سلطة الداخل.

وهكذا شهد بعض من فترات التاريخ استعانة آل الصباح بالدولة العثمانية وتحالفهم مع قبائل بني كعب وآل رشيد، وأيضاً استجلابهم القوى العظمى الموجودة في منطقة الخليج إلى الكويت من أجل دعمهم وحمايتهم ومساندتهم، وإن تم ذلك بصورة غير مباشرة. وكثيراً ما قام آل الصباح بالاستعانة بالقوى الدولية للحفاظ على وجودهم وكيانهم، مع ملاحظة أنه ربما كان وجود القوى الدولية في المنطقة، بشكل عام، يصبّ في مصلحة النخبتين السياسية والاقتصادية. لذلك، فإنه في أغلب الأحوال، كانت النخبتان تطلبان النصرة والمعونة من الأطراف الدولية، ومع مرور الوقت والتطور الزمني والتاريخي، حاولت كلتا النخبتين البحث عن مجموعة من العوامل التي تساعدهما في قضية التنافس النخبوي، بما في ذلك الاستعانة بالبعدين الإقليمي والدولي.

فالنخبة السياسية، على سبيل المثال، أخذت جانب التحالف مع قوى إقليمية وقوى أخرى داخل الكويت في مقابل التجار. ومن الشواهد على ذلك ما قام به الشيخ مبارك الكبير حين اتبع سياسة توسعية عبر الانفتاح الإقليمي والدولي والسعي إلى زيادة رقعة الكويت جغرافياً، والبحث عن موارد اقتصادية عن طريق فرض الضرائب والرسوم.

وفي المقابل، كانت النخب الاقتصادية تعزّز موقعها السياسي من خلال إقامة التحالفات الإقليمية أو المحلية، والمطالبة بمشاركة أكبر في النظام السياسي، وتحفيز الشارع على ذلك.

أما على صعيد التحالفات الخارجية، فقد كانت تلك التحالفات أداة من أدوات النخبة الاقتصادية التي لجأت إليها كي تعزّز مكانتها الاجتماعية ودورها الاقتصادي وموقعها السياسي على مر التاريخ، خصوصاً في النصف الأول من القرن العشرين، مع ملاحظة أن النخبة التجارية قامت في المراحل الأخيرة من العشرينيات والثلاثينيات بترويج أيديولوجيات وأفكار تأثرت بها من محيطها الجغرافي، وساهمت من خلالها في خلق نخب مثقفة وواعية، وهو ما أدى بالضرورة إلى زيادة رصيدها المعنوي في مواجهة النخبة السياسية، وليس أدل على ذلك من تأثر العديد من التجار والنشطاء المقرّبين منها بالقومية العربية، وبتوجهات الرئيس المصري السابق جمال عبد الناصر وأفكاره.

ج ـ ومع استمرار تلك الخريطة التنافسية قائمة، أضيف إليها في مرحلة لاحقة دور مؤسسات المجتمع المدني والقبائل والعشائر والطوائف وجمعيات النفع

العام والنقابات والاتحادات الطلابية وغيرها، الأمر الذي أدى إلى تكوين دائرة أخرى جديدة في الداخل أضيفت إلى أطراف المعادلة الأصلية، وبالتالي باتت كل نخبة تحاول أن تستميل هذه القواعد لدعمها في صراعها القائم مع القوى الأخرى. وإلى يومنا هذا، نرى أن النخبة الاقتصادية كثيراً ما تكتسب قوتها إزاء النخبة السياسية من اللجوء إلى الشارع، والاستفادة من أخطاء النخبة السياسية في معالجة المشاكل لتقوم بتأليب الرأي العام ضدها.

ثانياً: النظام الدستوري المؤسسي والقانوني في الكويت

مع دخول النظام السياسي في الكويت عهداً جديداً يعتمد على دستور توفيقي بين طرفين هما: الأسرة الحاكمة من ذرية الشيخ مبارك الصباح (ممثلة بأمير البلاد)، والشعب الكويتي بمختلف قطاعاته وتعداد أطيافه وتنوّع ألوانه، ممثلاً بنواب مجلس الأمة (وعددهم خمسون نائباً)، ومع استحداث آلية جديدة للتعاطي السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي، تنطلق من برامج ورؤى وأفكار واستراتيجيات تختلف عن فترة ما قبل العهد الدستوري، مع كل ذلك يمكن اعتبار عام ١٩٦٢ بداية انطلاقة جديدة للنظام السياسي في الكويت، تأطرت بجملة من الضوابط القانونية باتت تمثل المرجعية التي تحكم سلوك الجميع، خاصة سلطة الأمير، إذ أصبحت أكثر تقيداً والتزاماً مما كانت في السابق، وأيضاً بقية قوى المجتمع التي ألقيت عليها مسؤولية أكبر بالمشاركة في رسم القرار وصناعته وتطبيقه وتحمّل تبعات إصلاحه وتطويره.

لذا، فإنه قبل دراسة العلاقة بين النخب السياسية والاقتصادية في الحقبة الدستورية الجديدة، لا بد من تسليط الضوء على جملة من الركائز التي تمثل في مجموعها الآلية الديمقراطية الجديدة بعد عام ١٩٦٢، وذلك بهدف التعرّف على نقاط القوة ومكامن القدرة في النظام السياسي.

١ ـ الدستور وترسيخ مبادئ الديمقراطية

الدستور «هو قانون الدولة الأساسي، الذي يحدّد أسس نظام المجتمع والدولة وتنظيم هيئاتها وتشكيلها وحقوق المواطنين وواجباتهم، ويمثل الدستور تطوراً مهماً في علاقة الدولة بالمواطن، إذ يحقق عملية إخضاع الدولة للقانون باعتباره القانون الأساس للدولة». ويعدّ دستور دولة الكويت الصادر في عام ١٩٦٢ دستوراً مكتوباً وجامداً، لأنه ربط إمكانية تعديله وتنقيحه بشروط وإجراءات خاصة أكثر

شدة وتعقيداً من تلك المقرّرة في شأن القوانين العادية. ومن حيث أسلوب نشأته أو طريقة وضعه، فهو دستوري تعاقدي بين الحاكم والشعب.

وقد عمل الدستورعلى تحقيق التوازن بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، فمن مظاهر النظام البرلماني أن رئيس الدولة لا يتحمّل مسؤولية سياسية مباشرة، وذاته مصونة لا تمسّ لأنه يتولى سلطاته من خلال وزرائه، إضافة إلى الأخذ بنظام الفصل المرن بين السلطات التي تقيم تعاوناً في ما بينها. أما المظاهر الدستورية التي تقترب من النظام الرئاسي، فيمكن بلورتها في الملاحظات الآتية:

● لم يأخذ الدستور بقاعدة النظام البرلماني التقليدي بالمطلق، وهي القاعدة التي توجب اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان، بل أجاز اختيار الوزراء من داخل البرلمان، وأيضاً من خارجه.

● لا يحتاج تشكيل أية حكومة جديدة إلى ثقة مجلس الأمة، بل إلى ثقة رئيس الدولة (الأمير) فقط.

● لا يوجد نصّ على إسقاط الحكومة بشكل كامل من خلال قرار بطرح الثقة، أو عدم التعاون، يصدره مجلس الأمة.

● تنحصر مسؤولية الوزارة في مسؤوليتها أمام رئيس الدولة (الأمير)، فرئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة مسؤولون، بالتضامن، أمام الأمير.

٢ ـ دستور دولة الكويت

يتكوّن دستور دولة الكويت من ١٨٣ مادة ومذكّرة تفسيرية، قسّمت إلى خمسة أبواب أساسية رئيسية: يبينُ الباب **الأول** أن الكويت مرتبطة بالأمة العربية والإسلامية، وأن الشريعة الإسلامية مصدر رئيس من مصادر التشريع، وأن نظام الإمارة وراثي في ذرية الشيخ مبارك الصباح. أما نظام الحكم فهو ديمقراطي، والسيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً.

ويبينُ الباب **الثاني** عدداً من المبادئ السامية، كالعدل والحرية والمساواة، وجعلها دعامات المجتمع، كما صان الملكية الخاصة والأموال العامة، وأكد أن الملكية ورأس المال والعمل مقوّمات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية، وأن الدولة تكفل تضامن المجتمع في تحمّل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة.

ويُعنى الباب **الثالث** بالحقوق والواجبات العامة، أي حقوق المواطنين وواجباتهم، كالحق في اكتساب الجنسية وعدم جواز إسقاطها إلا بمقتضى القانون، وعدم جواز إبعاد المواطنين عن الكويت أو منعهم من العودة إليها، وتساوي الناس أمام القانون، وكفالة الحرية الشخصية، وعدم جواز القبض على أي إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل، وكفالة حرية الاعتقاد والرأي والبحث العلمي والصحافة، واحترام حرمة المساكن، وإلزامية التعليم ومجانيته، والحق في العمل، وحرية تكوين الجمعيات والنقابات، وحرية التجمّع والاجتماعات العامة، وغيرها من المواد الداعمة لحرية الناس في الحياة الكريمة والعزيزة.

أما الباب **الرابع**، فيبيّن اختصاصات السلطات ابتداء من رئيس الدولة، الذي يصفه الدستور بالأمير، ويؤكد أن ذاته مصونة لا تمسّ، وأنه يتولى سلطاته من خلال وزرائه، ويعيّن رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه، ويعيّن الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء. كما يعيّن الأمير في حالة تغيّبه خارج الإمارة وتعذّر نيابة ولي العهد عنه نائباً يمارس صلاحياته مدة غيابه، وذلك بأمر أميري. وللأمير حق اقتراح القوانين، وحق التصديق عليها وإصدارها، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وله صلاحية إعلان الحرب الدفاعية، والحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، كما أن له حق إبرام المعاهدات بمرسوم، شرط إبلاغ مجلس الأمة.

أما السلطة التشريعية، ممثلة بمجلس الأمة، فتختص بالتشريع والرقابة على تنفيذ السلطة التنفيذية للقوانين، ولا يصدر قانون إلا إذا أقرّه مجلس الأمة وصدّق عليه الأمير. ويتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً يُنتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، ويعدّ الوزراء غير المنتخبين في مجلس الأمة أعضاء في المجلس بحكم وظائفهم. ومدة المجلس أربع سنوات ميلادية. ويشترط في المرشح لعضويته أن يكون كويتياً، وألا يقل عمره يوم الانتخاب عن ٣٠ سنة، وأن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها. وتتمحور اختصاصات السلطة التشريعية حول إقرار مشاريع القوانين والمراسيم والمعاهدات، ومناقشة القرارات وإبداء الرغبات، وتوجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء، وطلبات المناقشة أو التحقيق، وتلقّي العرائض والشكاوى من المواطنين والوافدين والتعامل معها، وأيضاً المناقشة والتصديق على الميزانيات العامة وحساباتها الختامية السنوية، وإقرار ميزانية المجلس. هذا، ويحق للأمير أن يحلّ مجلس الأمة بمرسوم يبيّن فيه أسباب

الحل، على ألا يتم حل المجلس للأسباب ذاتها مرة أخرى، وإذا حُلّ وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في موعد لا يتجاوز الشهرين من تاريخ الحلّ.

أما السلطة التنفيذية، فهي الجهة المهيمنة على مصالح الدولة، والمنوط بها رسم السياسة العامة للحكومة ومتابعة تنفيذها. وقد جرى العرف في جلّ تاريخ الكويت الدستوري على أن يكون رئيس مجلس الوزراء ولياً للعهد، وهو لا يتولى أية وزارة، ولا يطرح مجلس الأمة الثقة فيه. ومع ذلك، إذا رأى مجلس الأمة عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، يرفع الأمر إلى رئيس الدولة (الأمير) الذي له أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعيّن حكومة جديدة، أو أن يحلّ مجلس الأمة. وفي حالة الحل، وإذا قرر مجلس الأمة الجديد، بالأغلبية ذاتها، عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور، اعتبر معزولاً من منصبه من تاريخ قرار المجلس، وتشكّل حكومة جديدة.

ومن أهم اختصاصات الحكومة رسم السياسة العامة للبلد، وتحديد قانون جرائم الوزراء، وتنظيم المؤسسات العامة والهيئات وإدارة البلدية، ووضع الضرائب وتحصيل الأموال العامة وحفظ أملاك الدولة، وإعداد ميزانية الدولة السنوية لمجلس الأمة، واستثمار موارد الدولة، وتنظيم الاحتكار وفقاً للقوانين، وتنظيم العملة والمرتبات والتعويضات والإعانات والمساعدات، وحفظ الأمن والسلام في الدولة، وتنظيم الخدمة العسكرية، وإعلان التعبئة العامة أو الجزئية، وغيرها من المسؤوليات الأخرى.

أخيراً، هناك السلطة القضائية، وهي الجهة المستقلة التي تكفل حق التقاضي بين الناس. وقد بيّن القانون الإجراءات والأوضاع اللازمة لممارسة هذا الاستقلال، ويعتمد التشريع في دولة الكويت على الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، وتتولى النيابة العامة الدعوى العمومية باسم المجتمع، وتشرف على شؤون الضبط القضائي، وتسهر على تطبيق القوانين الجزائية وملاحقة المذنبين وتنفيذ الأحكام. هذا، وللقضاء مجلس أعلى ينظّمه القانون، ويحدد صلاحياته قانون تنظيم القضاء. ويعيّن القانون وفقاً للدستور الجهة التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبيّن صلاحيتها والإجراءات التي تتبعها.

ويكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح. وهنا تجدر الإشارة إلى أن استقلال القضاء تكرّس بالقانون الرقم ١٠/ ٩٥ ـ ٩٦.

أما الباب **الخامس**، فقد بيّن الأحكام العامة والمؤقتة، كإعطاء الأمير وثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح الدستور بشرط موافقة ثلثي أعضاء مجلس الأمة، وعدم جواز تنقيح المبادئ الخاصة بالحرية والمساواة التي نصّ عليها الدستور إلا في أثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي يبيّنها القانون، وغيرها من الأمثلة الأخرى.

ويعدّ عام ١٩٦٣ هو العام الذي بدأت معه الكويت تخطو خطواتها الدستورية الأولى نحو النهج الديمقراطي لتأخذ بهذا المبدأ في نظامها السياسي. وقد ركّز أول مجلس نيابي منتخب على الإصلاح وتنظيم الدولة، سواء في المجال الاقتصادي أو الأمني أو الإداري، ووضع أسس الدولة الحديثة المتمثلة في التعاون بين السلطتين التشريعية (مجلس الأمة) والسلطة التنفيذية (الحكومة)، وسبل تحقيق الأمن والرفاهية والتطور لمصلحة الشعب.

ثالثاً: المؤثرات الخارجية ودورها في صنع القرار الداخلي

١ ـ من الطبيعي أن تتأثر دولة صغيرة كدولة الكويت بمحيطها الخارجي بشكل كبير، وقد تتعرض أحياناً لضغوطات خارجية تُفرض عليها، وبالتالي تؤثر في عملية صنع القرار، وتحديد موقف الكويت تجاه القضايا العالمية والإقليمية، وحتى الداخلية في بعض الأحيان. وفي أحيان أخرى تتم استمالة عوامل التأثير الخارجية من الداخل، وذلك استمراراً لمفهوم الصراع بين النخبة السياسية والنخبة الاقتصادية التي تم التطرق إليه مسبقاً. وعليه، فإننا في هذا الجزء سنتعرض لبعض القرارات المهمة والمصيرية (على المستوى الداخلي والدولي)، التي تم اتخاذها بناء على نظرية الجدل النخبوي في الكويت.

على سبيل المثال، إذا أردنا أن نستعرض مفهوم الدولة الصغيرة بحسب التعريفات السياسية، نجد أنها الدولة التي لا تستطيع أن تؤثر في النظام الدولي، ولا تستطيع أن تدافع عن نفسها بقوتها الذاتية. لذلك، فإنها تكون أكثر عرضة للتأثير الخارجي. وحيث إن دولة الكويت دولة صغيرة، إذ تعتبر من بين أصغر خمسين دولة في العالم، فإن هذا التعريف ينطبق عليها، وهذا الوصف يلازمها.

ومن خصائص الدولة الصغيرة أيضاً أنها دولة هشّة، وأكثر تعرضاً للتأثير الخارجي على عدة مستويات اقتصادية وسياسية وأمنية، وهو ما طبع الكويت منذ نشأتها إلى وقتنا الحاضر. فالكويت، وإلى الأمس القريب، كانت تتعرض للمؤثرات

الخارجية بشكل كبير، وفي كثير من الأحيان، رغم أنها تمتلك بعض مقوّمات القوة، على خلاف الدول الصغيرة الأخرى التي عادة ما تكون فقيرة في إمكاناتها الاقتصادية. ولكن يمكن القول إن الكويت عوّضت جانب النقص هذا من خلال استفادتها من الثروة النفطية التي تمتلكها، وأيضاً من خلال مساهماتها السياسية والمادية في دعم المجتمع الدولي، الأمر الذي جعل لها وزناً إقليمياً وعالمياً مهماً نوعاً ما.

٢ ـ وقد تكون هذه التأثيرات الخارجية كبيرة بشكل يهدد وجود البلد وكيانه السياسي وديمومته، الأمر الذي ينعكس بشكل كبير أيضاً على مستوى التطور السياسي الداخلي، وهذا ما تعكسه مسيرة الكويت التاريخية، فكلما تعرّضت الدولة إلى هزات خارجية تُهدّد استمرارها السياسي بدت جبهتها الداخلية قوية ومتحدة ومتراصة وموحدة الموقف، وذلك على الرغم من الاختلافات الكثيرة بين مكوّنات المجتمع الكويتي وحالات التنافس الشديد بين التيارات السياسية والعقائدية. فبمجرد الإحساس بوجود خطر خارجي، فإن هذا يؤدي بالضرورة إلى اتحاد كل المكوّنات وتماسكها في مواجهة الخطر، ولا أدل على ذلك من القرار الجماعي الذي اتخذ بشأن حرب تحرير العراق، إذ توافق الرأي الشعبي مع الرأي المؤسسي في اتخاذ مثل هذا القرار.

٣ ـ ولكن في مرحلة ما قبل تكوين المؤسسات في الكويت، كان العرف هو الذي يحكم القرار السياسي، فعلى سبيل المثال، تعرّضت الكويت في عهد الشيخ مبارك الكبير لحروب وتهديدات خارجية، وذلك نتيجة السياسة التي انتهجها الأمير ليحقق طموحاته في التوسع والانتشار وزيادة مساحة البلد الجغرافية، من خلال جلب القبائل من أطراف الكويت لتأمين الدعم السياسي في مواجهة النخبة الاقتصادية في الداخل، الأمر الذي تسبّب في حروب مع بعض القبائل والعشائر، كحرب الرقّة وحرب هدية.

وعلى الرغم من ذلك، كان إذا شنّ طرف خارجي حرباً على الكويت، يقف الشعب الكويتي بكل فئاته ومكوّناته صفاً واحداً إلى جانب الحاكم ذوداً عن البلد ضد أعداء الخارج. ففي عام ١٩٢١ عندما تعرّضت الكويت لتهديد من جيش الإخوان والحركة الوهابية في الجزيرة العربية، وكان الاختلاف الكبير واضحاً بين طبقة التجار والنخب السياسية الحاكمة آنذاك، وقفت تلك الطبقة تحديداً، والشعب الكويتي قاطبة، إلى جانب الشيخ أحمد الجابر في مواجهة التهديد الوهابي، بل إن الكويت استعانت بالوجود البريطاني آنذاك، وقام الكويتيون بتقديم كل أنواع

الدعم إلى الحاكم، ابتداء من بناء سورهم (الثالث) حول مدينتهم الآهلة بالسكان، وانتهاء بخروجهم لحماية مدينة الجهراء التي تعرّضت لاعتداء خارجي مباشر.

وفي عام ١٩٦١، وإثر إعلان الكويت استقلالها السياسي عن الانتداب البريطاني، كانت الحالة السياسية مقبلة على مرحلة جديدة من النضج تمهّد لإحداث ثورة سياسية جديدة في الكويت، ثورة بمعنى مأسسة الإدارات ومراكز اتخاذ القرارت، وتقنين المشاركة الشعبية دستورياً. وفي هذه الأثناء جاءت تهديدات حاكم العراق عبد الكريم قاسم الذي أعلن أن الكويت جزء من العراق، وحيال ذلك ترفّع الكويتيون عن خلافاتهم السياسية والفكرية والمنهجية، وعن حالة التنافس والصراع مع السلطة آنذاك، وتوحّدوا في مواجهة هذا الخطر الخارجي. بل يمكن القول إن الكويت تنازلت آنذاك عن جزء من سيادتها، رغم كونها في بداية الاستقلال، وقامت باستدعاء قوى خارجية تمثلت بالقوات المصرية في زمن الرئيس جمال عبد الناصر، كما استعانت أيضاً بالقوات البريطانية التي كانت قد خرجت لتوّها من منطقة الخليج، أو كانت في طريقها إلى الخروج.

وفي عام ١٩٧٣ كانت الكويت تعيش حالة من التفاعل السياسي الحاد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عكستها جملة من الجلسات الساخنة في مجلس الأمة. وكانت القضايا التي شهدتها ساحات المجلس مهمة ومصيرية، منها قضية تأميم الثروة النفطية، ومحاسبة بعض الوزراء. ولكن بمجرد أن تعرّضت حدود الكويت الشمالية مع العراق لتهديد عرف باسم «الأزمة الصامتة»، توحّد الكويتيون من خلال المؤسسة الدستورية أمام هذا التهديد، وفتحوا المجال أمام القرار المناسب الذي اتخذه الأمير حول وسيلة الدفاع عن البلد، بما في ذلك الاستعانة بقوات الحلفاء آنذاك وبقوات أخرى.

ومع مرور الوقت، وإبان الحرب العراقية ـ الإيرانية في الثمانينيات من القرن العشرين، شهدت هذه الفترة تحييد القرار الشعبي، ووقف الحياة السياسية في الكويت، وذلك عندما حلت السلطة مجلس الأمة على نحو غير دستوري. وقد لجأت السلطة إلى ذلك خوفاً من امتداد آثار الحرب العراقية ـ الإيرانية إليها، وخصوصاً أن بوادر التفوّق الايراني لاحت خلال المراحل الأولى من الحرب. ومن جانب آخر، قامت الكويت بإيجاد طرق أخرى للدفاع عن نفسها وحماية كيانها، بناء على مبادرة الشيخ جابر الأحمد بإنشاء منظومة دول مجلس التعاون الخليجي. وعلى الرغم من الاحتجاجات السياسية الداخلية، بسبب تعطيل عمل المجلس

والحياة الدستورية، فقد لقيت تلك الفترة ترحيباً من جانب النخب السياسية والفكرية، وارتياحاً عاماً من طرف القوى السياسية الفاعلة في الكويت، جراء المواقف الخارجية للسياسة الكويتية.

وبعد انتهاء الحرب العراقية ـ الإيرانية، بدأت الحياة السياسية في الكويت تشهد زخماً جديداً تمثّل بنزول المعارضة السياسية بثقلها الشعبي إلى الشارع للمطالبة بعودة الحياة السياسية، وإنهاء التجميد المفروض على مواد الدستور. وفي تلك الأثناء، تعرّضت الكويت للغزو العراقي في الثاني من آب/أغسطس ١٩٩٠. وهنا وافق الشعب الكويتي بكل أطيافه وفئاته وتوجهاته وانتماءاته وقواه السياسية، وكذلك مؤسسات المجتمع المدني والنخب المختلفة بالإجماع، على الاستعانة بقوات أجنبية لتحرير الكويت، وهذا ما تم بالفعل في شباط/فبراير ١٩٩١.

تجدر الإشارة هنا إلى طبيعة المعارضة السياسية في الكويت، وهي طبيعة نستطيع أن نصفها بالمعقّدة، إذ تضم شرائح مقسّمة طولاً وعرضاً. وعلى الرغم من كل هذا التباين الفكري والسياسي والعقائدي والطبقي والاجتماعي، وكل هذه التقاطعات العرقية والتقسيمات المذهبية والقبلية التي تحوي في داخلها أيضاً انقسامات أخرى، فإنه في حال تعرّض البلد لتهديد يمسّ سيادته أو كيانه السياسي تكون مواقف هذه القوى موحّدة في سبيل نصرة البلد والحفاظ على وجود الدولة. وما إن تنتفي التهديدات والأخطار الخارجية حتى تعود الحياة السياسية في الكويت إلى سابق عهدها مرة أخرى. ويعود التنافس بين القوى، أو بينها وبين النظام السياسي، ويشتد التنافس والصراع ومحاولات الاستحواذ على المصالح العامة.

٤ ـ إن الأمثلة التي تم سردها تعكس حالة الارتباط بين تماسك المجتمع الكويتي والتهديدات الإقليمية؛ فكلما ازدادت دائرة التهديد الإقليمية، تندفع الكويت بصورة مباشرة أو غير مباشرة، طلباً للنجدة الدولية. وقد يكون آخر هذه الاندفاعات الحرب على العراق.

ففي عام ٢٠٠٣، عندما اتخذت الادارة الأمريكية قراراً بغزو العراق وإسقاط نظام الحكم هناك، كان دور الكويت مؤيداً وداعماً ومسانداً لهذا القرار. وعلى الرغم من معارضة الكثير من الدول العربية، بما فيها بعض دول مجلس التعاون الخليجي، وبعض الدول الرئيسية في المنطقة، والانقسام الحاد داخل مجلس الأمن، فقد وقف الشعب الكويتي إلى جانب حكومته للسماح للقوات الأمريكية باستخدام الأراضي والأجواء الكويتية لإسقاط نظام صدام حسين.

وتمّت مباركة هذا القرار بالإجماع في جلسة سرية لمجلس الأمة، مع ملاحظة أن نظام صدام حسين كان يمثل تهديداً حقيقياً ومباشراً ومستمراً لوجود دولة الكويت وسيادة الكويتيين على أراضيهم. وبالتالي، فإن الأمثلة والنماذج السالفة الذكر كانت تدل دلالة قطعية على أن التأثير الخارجي الإيجابي كان مقبولاً من الفئات والقوى السياسية الكويتية كافة، بغضّ النظر عن تقسيماتها المتنوّعة.

رابعاً: صناعة القرار (نماذج)

سنستعرض هنا القرارات الداخلية المتعلقة بالقضايا المصيرية التي مرت بها الكويت، وهي القرارت التي كان للمؤثرات الخارجية، سواء الإقليمية منها أو الدولية، دور كبير في اتخاذها، لكنها (أي القرارات) لم تبلغ درجة تهديد سيادة الكيان والوجود السياسي الكويتي، بل يمكن القول إنها كانت تعكس بوضوح طبيعة العلاقة الجدلية بين النخبة الاقتصادية والنخبة السياسية.

والحقيقة أن الكويت، وبعد أن سارت في تجربتها الدستورية أكثر من خمسة عقود من الزمن، أصبحت من أهم الديمقراطيات في المنطقة، إلا أننا من خلال التطبيق العملي نجد أن مجلس الأمة لا يتمتع بصلاحيات جدّية على الدوام، ولا يكون في بعض القرارات كفيلاً وحده بتمريرها أو بفرض قرارات معينة، بل إن التأثير من خارجه، أي من مكوّنات الشعب الكويتي باختلاف أطيافه وتعدد مشاربه، يساهم في صناعة بعض القرارات المهمة، التي سنذكر بعضها، على سبيل المثال لا الحصر.

١ ــ قانون المديونيات الصعبة

جاء قانون المديونيات الصعبة على خلفية انهيار أسعار أسهم سوق الأوراق المالية (البورصة) في بداية الثمانينيات، نتيجة عدم وجود ضوابط تحكم عمل السوق، بالإضافة إلى بعض السياسات الرسمية التي لجأت معها الحكومة بطرق شتى إلى شراء ولاءات الناس سياسياً، وذلك من خلال إعطائهم بعض المزايا المالية والعينية والنقدية بأسلوب ريعي، ومن ذلك زيادة رواتب جميع العاملين في قطاعات الدولة ومؤسساتها الرسمية، وتوزيع آلاف القسائم والأراضي السكنية بشكل لافت، وإعطاء تسهيلات ومزايا كبيرة لفئة التجار، وخصوصاً من ذوي النفوذ الاقتصادي والاجتماعي.

وقد ترتبت على ذلك حالة من التضخم في كل شيء تقريباً، بما في ذلك

زيادة قدرة الأفراد الشرائية، الأمر الذي جعل الكثير من الكويتيين يوظفون هذا الفائض المالي في سوق الأسهم آنذاك. وأدى هذا التوظيف إلى ظهور ما بات يعرف بالشركات الوهمية والشركات المضاربة في أسهمها، وهو ما تسبّب بانفجار حقيقي في أسعار أسهم البورصة آنذاك، وبالتالي في أزمة اقتصادية حقيقية عرفت باسم أزمة «سوق المناخ»، وكان من مضاعفاتها عجز الكثير من المواطنين عن تسديد مديونياتهم، التي سُميت في ما بعد بأزمة «المديونيات الصعبة». والواقع أن هذه المديونيات الصعبة إنما تعكس دور الفئات التجارية (التجار) التي على الرغم من صغر حجمها، إلا أنها كانت مؤثرة في صناعة القرار، بما في ذلك قرارات السلطة التشريعية المتعلقة بالمال العام آنذاك.

ورغم أن هذه القضية امتدت على مدى ٢٨ عاماً أو أكثر، فإنه لم يتم حسمها إلا من خلال السلطة التشريعية، وذلك عبر إقرار قانون تقدمت به الحكومة وصدر من مجلس الأمة، تقوم الحكومة بموجبه بشراء مديونية هؤلاء المتضرّرين، وبمبلغ كبير وصل إلى ما يقارب ٣ مليارات دينار كويتي (١٠ مليارات دولار تقريباً). وهذا إنما يعكس قوة اللوبي الحكومي داخل مجلس الأمة، وذلك من خلال تصويت أعضاء الحكومة وبعض أعضاء مجلس الأمة من الموالين لها لمصلحة إقرار القانون.

وعلى الرغم من أن الغالبية العظمى من الشعب الكويتي عارضت إقرار قانون المديونيات الصعبة، كونه يأتي في مصلحة التجار فقط، وفيه هدر غير مبرّر للمال العام وصندوق الأجيال القادمة، فقد ساهم التوجه الليبرالي، الذي يستوعب جزءاً كبيراً ورئيسياً من أعضاء مجلس الأمة في فترة التسعينيات، مساهمة فاعلة في تمرير قانون المديونيات الصعبة. ولئن دلت تلك الحقيقة على شيء، فإنما تدل على أن الحكومة يمكن أن تتفق مع فئة التجار إذا ما كان هناك انسجام وتقاطع بين مصالح الطرفين، وإن جاء ذلك على حساب فئات أو جهات أو مكونات أخرى من المجتمع.

٢ ـ قضية تأميم الثروة النفطية

تم طرح قضية تأميم النفط في منتصف السبعينيات، وقد جاء على خلفية المدّ القومي الذي اجتاح المنطقة العربية آنذاك، ووصل إلى ذروته في أثناء هذه الحقبة الزمنية من القرن العشرين. وكانت المعارضة الرئيسية في بداية السبعينيات، والممتدة منذ عام ١٩٢٠، تحمل الطابع القومي العربي، وهو ما منح أعضاء

المعارضة من القوميين في مجلس الأمة قوة كبيرة لتشكيل جبهة نيابية عريضة حملت شعار تأميم النفط، وذلك على غرار سياسات التأميم التي اتبعتها الحكومات العربية الثورية، ابتداء من حكومة جمال عبد الناصر في مصر، مروراً بحكومتي البعث الاشتراكي في العراق وسورية، وانتهاء بالحكومة الثورية في ليبيا.

كانت هذه الموجة الشعبية المتعاطفة مع قيادات الأنظمة العربية القومية قد اجتاحت الكويت من خلال تبنّي رموز المعارضة الكويتية في مجلس الأمة للفكر القومي، وأمام هذا الزخم من الرفض العربي للوجود الأجنبي، وخاصة في ظل سيطرة موجة العداء للولايات المتحدة وأوروبا الغربية، ممثلة في بريطانيا، تم في عام ١٩٧٥ تمرير قانون يطالب الحكومة بتأميم الثروة النفطية الكويتية، بحيث تمتلك الحكومة الكويتية جميع الشركات النفطية العاملة في حقل النفط في الكويت، وهو يعتبر من أهم الإنجازات التي حققها مجلس الأمة على امتداد تاريخه السياسي الطويل.

٣ ـ قرار دعم العراق مالياً في حربه مع إيران

عند اندلاع الحرب العراقية ـ الإيرانية في مطلع الثمانينيات، كان لدى دول الخليج ـ ومنها الكويت تحديداً ـ تخوف من انتشار النفوذ الإيراني وشعار تصدير الثورة من قِبل الجمهورية الإسلامية الناشئة في ذلك الوقت. ومع بداية الحرب تعزّزت روح القومية العربية ضد إيران من جهة، كما تعزّزت النعرة الطائفية في منطقة الخليج من جهة أخرى، وذلك باعتبار أن هذه الحرب تدور بين نظام عربي يمثل «السنّة» بصورة غير مباشرة، ونظام فارسي (غير عربي) يمثل «الشيعة» بصورة غير مباشرة.

ولذلك نجد أن الحكومة الكويتية ألقت بكل ثقلها السياسي والإعلامي والمادي دعماً لحكومة صدام حسين خلال ثمانية أعوام من الحرب، وذلك بقرار باركه مجلس الأمة، فقد كانت تلك الميول والتوجهات تمثل الأغلبية الساحقة من أعضاء مجلس الأمة الكويتي في مطلع الثمانينيات. وجرى التصويت على إعطاء أكبر قرض مالي للعراق بموافقة أعضاء المجلس، باستثناء النواب الشيعة الثلاثة في ذلك الوقت.

٤ ـ قرارات الإصلاح السياسي والاقتصادي

من القرارات المهمة التي يجب أن تدوّن ضمن محطات تاريخ الكويت

السياسي، وخصوصاً في الفترة التي أعقبت تحرير الكويت من الغزو العراقي، القرار المتعلق بالانفتاح السياسي، ورفع شعار الإصلاح من خلال مجلس الأمة. وقد تمثلت هذه القرارات المهمة في تغليب جانب مراقبة الأداء الرسمي ومحاسبته من خلال الحكومات المتعاقبة، إذ شهد البلد في الفترة التي تلت التحرير قفزة نوعية كبيرة في الحياة السياسية الكويتية بشكل عام، وتحديداً في النظام الدستوري الكويتي، واكتسبت هذه الفترة قوتها من خلال بعدين رئيسيين هما:

أ ـ **البعد الأول**: واقع أن الدولة خرجت للتوّ من احتلال كامل لأراضيها، وأصبحت محطّ أنظار معظم دول العالم التي وقفت مع الحق الكويتي، وأعلنت أن موقفها مستمد من احترام القانون الدولي، فضلاً على أن الحياة الديمقراطية، التي كان أهل الكويت يتمتعون بها، كانت عاملاً مهماً أدى إلى كسب التعاطف الدولي، ولا سيما أن الصورة السياسية آنذاك تجلّت في اجتياح نظام دكتاتوري وشمولي في العراق أرض دولة يتمتع أهلها بنظام ديمقراطي. وهذا ما دفع الكثير من دول العالم إلى مساندة الكويت، وقلما يحدث في التاريخ الحديث أن تنال دولة صغيرة بحجم دولة الكويت دعم تحالف مكوّن من ٣٣ دولة من مختلف القارات ودرجة التطور، أي من دول عظمى، ودول دائمة العضوية في مجلس الأمن، ودول عربية، وأخرى إسلامية، إضافة إلى دول من أمريكا الجنوبية وآسيا وأستراليا.

ب ـ **البعد الثاني**: واقع أن الكويتيين بشكل عام، والقوى السياسية بشكل خاص، حاولوا فرض أجندة جديدة لطيّ الصفحات القديمة بصورة تتم من خلالها إزالة التخوّفات التي كانت قائمة في فترة ما قبل الغزو العراقي. فقد قامت هذه القوى برفع السقف السياسي إلى أقصى درجة، بأن طالبت بالإصلاح على الصعد الاقتصادية والسياسية والإدارية. ووقّعت القوى السياسية جميعاً في ذلك الوقت ما يعرف بالميثاق الذي سمّي «الورقة المستقبلية»، وهو ما أعطى هذه المطالبات زخماً شعبياً كبيراً، إذ ظهر الميثاق قبل انتخابات مجلس الأمة في عام ١٩٩٢، وفي ضوئه اتفقت القوى السياسية على إهمال كل ما يؤدي إلى الخلاف والتراشق في ما بينها، وتفعيل كل ما من شأنه أن يجمع بينها من خلال تبني برامج موحدة، وخلق أرضية مشتركة تمهد للمطالبة بالإصلاح السياسي الشامل، وتعويض الفترة السياسية الحرجة التي مرت بها الكويت في عقد الثمانينيات ومطلع التسعينيات من القرن العشرين.

ومن ضمن المطالب المهمة التي برزت لأول مرة في تاريخ الكويت السياسي،

مطلب تكريس مفهوم تداول السلطة، وكان من ذلك فصل رئاسة الوزراء عن ولاية العهد، تمهيداً للمطالبة بتعيين رئيس وزراء من خارج أعضاء الأسرة الحاكمة، أي أن يكون رئيس مجلس الوزراء شعبياً أو منتخباً من عامة الشعب، إذ إن استمرار دمج المنصبين يوقع النواب في حرج سياسي كبير، ويعيق مساءلة الحكومة سياسياً، أو حتى مساءلة رئيس مجلس الوزراء، لكونه يحوز صفة مصونة هي صفة ولي العهد، ويتمتع من ثم بحق أن يصبح أميراً للبلد في المستقبل.

هذا من جانب، ومن جانب آخر، دافعت المعارضة السياسية عن أهمية الفصل بين المنصبين، بحجة أنه سيساعد على تطبيق المادة السابعة من الدستور التي تنصّ على أن الأمة مصدر السلطات جميعاً، وهو ما يتطلب أن تكون الحكومة شعبية، وأن يكون رئيس مجلس الوزراء من عامة الشعب، وهذا ما سيسهل عملية المحاسبة، بما لا يؤثر في الحاكم تأثيراً سلبياً.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة السياسية في الكويت التزمت منذ عام ١٩٦٣، أي منذ أول حكومة دستورية حتى الآن، بعرف ترأس أحد أفراد الأسرة الحاكمة للحكومة، بالإضافة إلى وزارات السيادة كوزارتي الداخلية والدفاع، على سبيل المثال. فكانت المطالبة بأن يعطي الشعب دوراً أكبر في المشاركة من خلال مفهوم تداول السلطة، وهذا ما يتطلب عدم الالتزام بالأعراف الدستورية المشار إليها سابقاً.

خامساً: التغييرات السياسية والمطلبية

١ ـ نستطيع القول إن الحياة السياسية في الكويت انقسمت إلى أربع مراحل زمنية، إذا ما استثنينا مرحلة «نشأة الدولة» التي قامت على النظام البدائي البسيط، وجمعت ما بين القبيلة ونظام الشورى في الإسلام، واستمرت حتى عام ١٩٢٠، كما سبق أن أشرنا في بداية البحث. فبعد ذلك ظهرت مرحلة أخرى مع حكم الشيخ أحمد الجابر، واكبتها مفاهيم جديدة متمثلة في المطالبة الشعبية بالمشاركة الحقيقية في السلطة، وهذا ما استدعى إجراءات، مثل إقامة الدوائر الحكومية التي كانت تأتي عن طريق تعيين الرموز الاجتماعية والتجارية، ثم جاءت لاحقاً المطالبة بمجلس للشورى يكون عضداً للحاكم وداعماً له. وتطورت الأمور إلى أحداث عام ١٩٣٨ التي تمثلت في المطالبة الشعبية الواضحة بالمشاركة السياسية في السلطة، وإجراء الانتخابات النيابية، وهذه مرحلة نستطيع أن نسمّيها مرحلة «مأسسة النظام».

أما المرحلة التي أعقبت ذلك، فهي مرحلة «دسترة النظام» وبدايات نشأة الدولة بمفهومها المؤسسي والدستوري. وكانت الشريحة المتصدية لهذا الأمر هي النخبة الاقتصادية والتجارية التي كانت تستحوذ على النفوذ الاجتماعي وتملك القدرة المالية، وهي أيضاً النخبة المثقفة التي تلقت التعليم، وبالتالي كانت تحاول أن تستفيد من تجارب الدول الأخرى المنفتحة عليها.

هكذا وصل المجتمع الكويتي إلى هذه المرحلة بعد مروره بالمراحل السابقة الذكر، وهي المرحلة البدائية المتمثلة في «نشأة الدولة»، ومرحلة «مأسسة النظام»، ومرحلة «دسترة النظام»، إلى أن وصل إلى المرحلة الرابعة الراهنة، وهي مرحلة «شعبوة النظام» إذا صح التعبير، ونعني بذلك تعميم النظام السياسي، بحيث لم تعد معه ممارسة الديمقراطية والنظام الدستوري والمؤسسي حكراً على فئة معينة من المجتمع، وإنما اتسعت لتشمل جميع قطاعات المجتمع الكويتي وفئاته التي باتت تشارك في العملية السياسية.

فإذا نظرنا إلى المراحل السابقة نجد أن المطالبات السياسية كانت محدودة إلا في الفترة (١٩٢١ ـ ١٩٦٠)، التي كانت مرحلة تبلورت فيها حالة من النضج السياسي والتفاعل المحدود مع الأفكار والرؤى والتطلعات السياسية، ومحاولة ترجمتها بشكل حقيقي على أرض الواقع. وقد تحقق ذلك فعلاً من خلال الحياة الدستورية في مطلع الستينيات من القرن العشرين، ولكن هذه الحياة بقيت مشوبة بالجمود، وذلك لأن الدستور الكويتي جامد في طبيعته وصعب التغيير، من جهة لأنه يشمل بعض المواد التي لا يمكن تعديلها، كالأحكام الخاصة بالنظام الأميري ومبادئ الحرية والمساواة استناداً إلى المادة الرقم (١٧٥) من الدستور، ومن جهة أخرى لكون عملية التعديل تتطلب تأييد أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة وتصديق الأمير استناداً إلى المادة الرقم (٥٩) من الدستور.

٢ ـ وفي المرحلة الجديدة التي يمكن تسميتها مرحلة «شعبوة النظام»، ارتفع مستوى الطرح السياسي بشكل غير مسبوق، واتخذت قرارت كثيرة وجزئية تعكس مدى التطور والنضج في هذه المرحلة. فعلى سبيل المثال، تم كسر الحاجز النفسي في ما يتعلق بإنشاء الأحزاب السياسية في الكويت بعد أن كان إنشاء الأحزاب يُعتبر خطأً أحمر بالنسبة إلى الحكومات السابقة، والجديد في ذلك أن القوى المخضرمة والعريقة والممتدة على مر تاريخ الكويت السياسي، كالمنبر الديمقراطي، والحركة الدستورية الإسلامية، والتحالف الإسلامي الوطني، والتجمع السلفي والقوى

الأخرى، كانت تخشى تبنّي كلمة «حزب»، بينما تبنّتها بصورة واضحة وجلية مجموعة من الشباب المثقف الواعد والجريء من الذين لا يمثلون النخب السياسية، بل يمثلون الطبقة العادية والمتوسطة من المجتمع الكويتي؛ إذ أعلنت تلك المجموعة تأسيس حزبها المسمّى «حزب الأمة». وبالرغم من أن أفراد المجموعة لوحقوا قانونياً، فإنهم تخطّوا هذه العقبة، واستمروا في نشاطهم السياسي في إطار أدبيات حزبهم السياسي، وهو ما أدى إلى انكسار الحاجز النفسي بينهم وبين مفهوم الحزب.

ومن المطالب والطموحات والإنجازات التي تحققت فعلاً خلال هذه المرحلة، بفعل الضغط المستمر، فصل ولاية العهد عن رئاسة الوزراء في عام ٢٠٠٣. وهنا يمكننا القول إن الظروف الصحية لولي العهد ورئيس مجلس الوزراء آنذاك، الشيخ سعد العبد الله، ساعدت كثيراً على الترويج للمطلب الشعبي المذكور، كما ساعد على ذلك أيضاً وجود بديل آخر من الأسرة الحاكمة يمكنه أن يسد الفراغ ويساعد على تحقيق مطلب الفصل بين المنصبين. ولكن هذا المفهوم ترسخ بصورة جلية في مطلع الألفية الثالثة، واستمر كأمر واقع حتى في الحقبة الجديدة التي تلت وفاة الشيخ جابر الأحمد. وبهذا الفصل بين المنصبين تم اختيار ولي عهد جديد، ورئيس وزراء جديد.

فور أن تمّت مبايعة الشيخ صباح الأحمد أميراً للكويت، وفي أثناء مراسيم اختيار ولاية العهد، كما هو متبع في الإجراءات الدستورية، وبمجرد أن تسرّبت بعض المعلومات القائلة إن الأسرة الحاكمة ترغب في إعادة الوضع كما كان عليه سابقاً، وفي دمج منصبي ولاية العهد ورئاسة الوزراء، بادرت القوى السياسية والمؤسسات الشعبية إلى المطالبة بقوة وإصرار بعدم دمج المنصبين، باعتبار الدمج نوعاً من التراجع غير المبرّر عن المكتسبات السياسية والشعبية التي تحققت، وباعتبار أن الفصل بينهما استحقاق مرحلي طبيعي للتطورات السياسية التي تمر بها الكويت، ولا يقبل أن تُمسّ.

وكان ضمن سلّة المطالبات المهمة التي قدمتها أيضاً القوى السياسية والتكتلات الشعبية في مجلس الأمة، المطالبة بعدم حصر الوزارات السيادية في أفراد الأسرة الحاكمة دون غيرهم من أبناء الشعب، وهو الأمر المتبع منذ استقلال الكويت حتى الوقت الحاضر، بحكم العرف، لا بحكم الدستور الذي ليست فيه مادة صريحة تنصّ على توزيع وزارات السيادة، أي وزارات الداخلية والخارجية والدفاع على أفراد الأسرة الحاكمة. ويعتبر هذا المطلب خسارة سياسية حقيقية

للحكومة، لكنها اضطرت أمام موجات المطالب الشعبية خلال فترة التسعينيات من القرن العشرين إلى التخفيف من الضغوط عليها بتعيين نائب للرئيس في مجلس الوزراء من عامة الشعب، وهذا تطور مستمر إلى الآن.

ومن ضمن المطالبات الإصلاحية التي نادى بها أعضاء مجلس الأمة أيضاً، ومختلف النخب السياسية والمثقفة، واكتسبت زخماً شعبياً كبيراً، المطالبة بإقرار حقوق المرأة السياسية انتخاباً وترشيحاً، وكان لا بد من أن يكون للمؤثرات الخارجية دور في هذا الشأن، خصوصاً وقد أصبحت الكويت محطّ أنظار العالم في أعقاب مرحلتي الغزو والتحرير في مطلع التسعينيات، إذ كان لا بد للكويت من إحداث قفزة سياسية نوعية لكي تحافظ على مصداقيتها في الجانبين الديمقراطي والحقوقي، مع ملاحظة أن الكويت كانت تتمتع بسمعة جيدة في ما يتعلق بوعيها الديمقراطي إذا ما قورنت ببقية دول مجلس التعاون الخليجي، أو حتى بسائر البلدان العربية الأخرى.

كما إن المطالبات بإقرار حقوق المرأة السياسية لم تكن جديدة، بل كانت موجودة منذ بداية الحياة الدستورية في الكويت، أي منذ عام ١٩٦٢، واستمرت في عقود الستينيات والسبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، مع ملاحظة تفاعلها شعبياً، وبشكل أكبر، في التسعينيات، إذ لم تكن الحكومة مقتنعة طوال هذه الفترة بالعمل الجاد لإقرار تلك الحقوق حتى فترة الغزو العراقي للكويت في عام ١٩٩٠، حين تعهّد الأمير الشيخ جابر الأحمد في مؤتمر الطائف إبان الاحتلال العراقي للكويت بأن تفتح الكويت بعد التحرير صفحة جديدة تكون فيها المشاركة الشعبية أوسع، ومن ضمن هذه المشاركة إقرار حقوق المرأة السياسية.

٣ ـ بعد التحرير بذلت عدة محاولات لإقرار حق المشاركة السياسية للمرأة في الأعوام ١٩٩٢ و١٩٩٦ و١٩٩٩، ولكن المعارضة السياسية كانت قوية جداً ضد إقرار هذه الحقوق، وكان المحكّ عندما سقط القانون عام ١٩٩٩، بـ ٢٢ صوتاً في مقابل ٣٣ صوتاً، واستمر التصعيد الرسمي والشعبي لمصلحة إقرار هذا الحق حتى عام ٢٠٠٣، حين رمت الحكومة من ورائه بكل ثقلها في داخل مجلس الأمة، إلى درجة أن معلومات أفادت أن الحكومة اشترت هذا القانون من خلال دفع رشاوى مالية إلى بعض النواب من أجل ضمان أصواتهم لمصلحة هذا القانون، الأمر الذي سبب أزمة كبيرة تم على أثرها استدعاء إحدى القيادات الأمنية إلى النيابة، وكثر الكلام حول هذا الموضوع بشكل يعطينا مثالاً على أن

الحكومة مستعدة لاتخاذ خطوات غير دستورية ولاأخلاقية أيضاً في سبيل تمرير القرارات التي تريدها في بعض الأحيان، في حال توفرت لها الفرصة.

ومن النماذج أيضاً على مطالب الإصلاح الاقتصادي والسياسي والإداري، قضية «حقول الشمال» وقانون «الخصخصة» اللذان طرحتهما الحكومة من باب الانفتاح، وتنويع مصادر الدخل القومي، وزيادة كفاءة الإنتاج النفطي عن طريق السماح للمستثمر الأجنبي بالدخول مباشرة في هذه القطاعات الحساسة، وخصوصاً القطاع النفطي. وهنا يمكن رصد بداية صراع من نوع آخر، حيث تقاربت وجهات نظر النخبة السياسية والنخبة الاقتصادية في مواجهة مجموعة جديدة من الطبقة المتوسطة الممثلة بأعضاء مجلس الأمة الذين وقفوا بقوة ضد هذين المشروعين، باعتبار أن فيهما عودة إلى سياسة الاستعمار الغربي والمشاركة النفطية، ومسّاً صريحاً بالمكسب الشعبي الذي جاء به مجلس الأمة في فترة السبعينيات من القرن العشرين، وهو تأميم النفط.

تجدر هنا ملاحظة أن قانون «حقوق الشمال» ظلّ في أدراج مجلس الأمة منذ عام ١٩٩٢، ولم يتم إقراره رغم التنازلات الكثيرة التي قدمتها الحكومة في تعديل هذا القانون، وذلك بسبب إصرار المعارضة النيابية الجديدة على أن تأتي الحكومة بقانون متكامل كمدخل أساسي وشرط مسبق لإقراره، مع ملاحظة أن الدستور يحظر ذلك في مادته القائلة إن الثروة النفطية ملك للشعب، ولا يمكن التفريط فيها والتنازل عنها. أما قضية الخصخصة، فقد مرت منذ عام ١٩٩٢ بعدة مراحل، إذ اضطرت الحكومة أيضاً إلى تقديم تنازلات كثيرة لتحسين هذا القانون، ولكن الرفض الشعبي، متمثلاً بكتلة المعارضة النيابية الشعبية الجديدة، وقف ضد تمرير هذا القانون، رغم الضغوطات الخارجية التي جاءت من مؤسسات اقتصادية كبرى، كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي.

٤ ـ ومن الشواهد الدالة على قوة مجلس الأمة في اتخاذ القرارات خلال هذه المرحلة، طريقة تعاطيه مع قضية تعديل الدوائر الانتخابية، وقضية عزل الأمير، فقد جاءت الدعوة إلى تعديل الدوائر الانتخابية بناء على اتهامها بأنها كرّست الطائفية والفئوية والقبلية، وأنها كانت دوائر صغيرة جداً، بحيث يمكن للحكومة التحكّم فيها من خلال وسائل كثيرة، منها تمكين المرشحين البرلمانيين الموالين للحكومة من إنجاز معاملات غير قانونية للمواطنين، وهو ما كان يؤدي إلى انتشار بعض العيوب الانتخابية، مثل ظاهرة شراء الأصوات (الرشوة)، وظهور

من يسمّون «نواب الخدمات»، إضافة إلى تساهل الحكومة الواضح مع ظاهرة الانتخابات الفرعية المجرمة قانونياً. لذلك كانت هناك مطالبات قوية وصلت إلى ذروتها في الفصل التشريعى العاشر عام ٢٠٠٣، ودعت الحكومة إلى الكفّ عن التدخل في العملية الانتخابية.

بدأت تلك المطالبات تتزايد إلى درجة أنها أحدثت أزمات حقيقية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبلغت أوجها في عام ٢٠٠٥، حين استطاع نواب المعارضة أن يقودوا الشارع الكويتي إلى التظاهر والاعتصام أمام مجلس الأمة وداخله، الأمر الذي أدى إلى تقديم استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء، وهذا ما سجّل كسابقة تاريخية تحدث لأول مرة، وبناء عليه تم حلّ مجلس الأمة والدعوة إلى انتخابات جديدة.

المثال الآخر الذي ارتفع بسقف الديمقراطية في الكويت إلى أعلى حدّ هو قضية عزل الأمير، إذ كان قراراً مهماً وحيوياً شكّل قفزة نوعية للممارسة الديمقراطية الكويتية أثارت إعجاب الكثير من المراقبين بالشأن السياسي الكويتي، وأضاف دليلاً آخر على أن الكويت تتمتع بنضج سياسي. فهي أول من بدأ بتأسيس ما سمّي الدوائر الحكومية بين دول مجلس التعاون الخليجي، وأول من بدأ الخروج من النظام العشائري البسيط إلى نموذج الحكم المؤسسي المتطور، ثم إلى النظام الدستوري والانتخابات الحرة المباشرة.

وبالرغم من مرور تلك القفزات النوعية بتقلبات سياسية كثيرة وكبيرة، فإنها حافظت على نفسها. ويمكن القول إن دول الخليج الأخرى شرعت منذ منتصف التسعينيات في المضي قدماً نحو الاقتداء بالنموذج الديمقراطي الكويتي، ولو من خلال بعض الخطوات البسيطة أو المرحلية. ومن ذلك أن دولة الإمارات العربية المتحدة أجرت في عام ٢٠٠٦ انتخابات جزئية محدودة جداً، تمثلت في إعطاء مجموعة صغيرة لا تتجاوز ٧٠٠٠ شخص، حق الإدلاء بأصواتهم لانتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني الذي هو في الأصل مجلس شورى فاقد للصلاحيات التشريعية والرقابية. كما اجتاحت أمواج التطور السياسي سلطنة عمان والعربية السعودية، بصورة باتت تفرض عليهما نمطاً سياسياً جديداً، كتأسيس مجلس للشورى، وإن يكن غير منتخب شعبياً، وإجراء انتخابات لمجالس المحافظات البلدية، وإن تكن محدودة الصلاحيات.

مثل هذا الزخم الذي شهدته منطقة الخليج، وشكّل ملامح بدائية، وخاصة

للحياة الديمقراطية هناك، ساهم في تقريب دولها سياسياً من النظام الكويتي الذي كان متفوقاً دائماً في هذا المجال. فالكويت كانت دائماً النموذج الذي يحتذي به الخليج في الجوانب المتعلقة بالمشاركة الشعبية والحياة الديمقراطية والحقوق السياسية للإنسان، لذلك فإن القفزة التي حققتها السياسة الكويتية خلال أزمة الحكم المتمثلة في عزل الأمير ومبايعة أمير جديد، والتصدّي لهذه الأزمة بهدوء وعقلانية، وفي الإطار الدستوري، مع الحيلولة دون انعاكسها سلباً على الأسرة الحاكمة أو الشعب، كانت تعتبر قفزة نوعية وخطوة موفقة أعادت إلى الكويت مكانتها كنموذج يقتدى به في المنطقة.

سادساً: تأثير العوامل الداخلية في صنع القرار

١ ـ تعتبر الكويت حالة سياسية فريدة من نوعها، فهي من جهة تمتلك نظاماً دستورياً مستنداً إلى تاريخ طويل جداً من التطور السياسي الذي بدأ مع نشأة الكويت منذ نهاية القرن السابع عشر، أي منذ حوالى ٣٠٠ عام، وجرت في أثنائها عملية نضج ومأسسة وتقنين. ومن جهة أخرى، فإن تاريخ الكويت سجل مجموعة من العوامل الداخلية المؤثرة التي كان لها دور كبير في صوغ القرار السياسي، ومن ذلك التقسيمات الطبيعية الموجودة منذ نشأة الكويت، وهي تقسيمات اجتماعية، وقبلية، وطائفية، ومذهبية، وفئوية، وعائلية.

فعلى سبيل المثال، كانت الكويت تنقسم اجتماعياً إلى طبقتين: طبقة التجار، وطبقة الفقراء، وما يزال هذا الانقسام الطبقي مستمراً إلى اليوم؛ إذ إن الكثير من الاعتبارات الاجتماعية والمهنية تبرر تكريسها. إضافة إلى ذلك، كانت هناك مجموعة من القبائل العربية التي تنامت مع مرور الوقت، وتكاثرت وحافظت عناصرها على انتمائها القبلي الضيق.

وهناك أيضاً فئات حضرية وتقسيمات طائفية ومذهبية تنحصر في طائفتي الشيعة والسنّة الموجودتين أصلاً منذ بداية نشأة الكويت، وتحافظ كل منهما على خصوصيتها العقائدية وانتماءاتها الفكرية، مع عدم إظهار اكتراث أو حماسة بشأن الرؤى التي تكفل التقارب بين الطائفتين.

والمفارقة هنا أنه على الرغم من امتداد أمد العمل المؤسسي والتطور التاريخي والنضج السياسي والاجتماعي للكويت، فقد ظلت هذه التكوينات قائمة، بل أخذت تتعزّز يوماً بعد يوم. بمعنى آخر، إذا أردنا أن نقسّم الكويت إلى مذاهب

وقبائل وطبقات اجتماعية وعائلية، سنجد أن تلك الجماعات لا تمثل فقط امتداداً للفئات ذاتها التي وجدت وترعرعت تاريخياً في الكويت، بل أكثر من ذلك فإن زيادة الإحساس بالانتماء الضيق لكل شريحة من تلك الشرائح جعل القبلي ـ مع مرور الوقت ـ يتفاعل مع انتمائه الاجتماعي أكثر من تفاعله مع انتمائه الوطني. كما أن الكثيرين من أتباع المذاهب المختلفة صاروا يعتبرون أن المذهبية هي الأساس الذي يحكم سلوكهم على حساب مفهوم المواطنة. وينسحب الأمر أيضاً على التجار، الذين استطاعوا الحفاظ على وجودهم الطبقي ومكتسباتهم الاقتصادية، وأحاطوا أنفسهم بهالة اجتماعية وبجدار يمنع دخول الآخرين، إذ إنه على الرغم من أن الكويت دولة غنية ومتنوّعة في مواردها الاقتصادية بالمفهوم الاستهلاكي، فإن فئة التجار التقليديين ما زالت محافظة على خصوصيتها وانتمائها الضيق، إلى درجة أنها لا تسمح لشريحة التجار الجدد بأن تخترقها. ولنا في غرفة التجارة والصناعة شاهد حيّ على ذلك. وهكذا، فإن لكل طبقة وشريحة دور مباشر أو غير مباشر في صنع القرار السياسي، وهو دور يحدده حجم نفوذها ومكانتها في مراكز القوى.

٢ ـ إضافة إلى المكوّنات الطبيعية السابقة الذكر، ظهرت في الكويت مؤسسات المجتمع المدني، إذ أصبح يوجد فيها أكثر من ٣٠٠ جمعية للمنفعة العامة. كما ظهرت التنظيمات السياسية، العقائدية منها والأيديولوجية والفكرية. ففئة التجار، على سبيل المثال، متعددة التقسيمات، ولكل قسم كيانه ومبادئه وإطاره التنظيمي الخاص به، سواء أكان كبيراً أم صغيراً، معقداً أم بسيطاً.

بعبارة أخرى، تتشكل الاتحادات والنقابات والجمعيات الخيرية وجمعيات المنفعة العامة من عدة قطاعات وانتماءات مختلفة، وتعبّر عن أفكار وأيديولوجيات متنوعة، بل يعتبر بعضها امتداداً لجمعيات عالمية واقليمية، مثل الهلال الأحمر، وجمعيات حقوق المرأة، والنقابات العمالية، والاتحادات الطلابية، والقوى والتنظيمات السياسية الأخرى التي يصل عددها إلى ١٥ قوة وتنظيماً. وإلى جانب هذه الجماعات كافة، هناك جماعة مهمة ومؤثرة جداً في صنع القرار السياسي الكويتي، وهي «الديوانيات» والملتقيات الاجتماعية والعائلية. فالـ «ديوانية» في الكويت، تعتبر من أهم القوى التي تساهم في عملية صنع القرار، ولا نبالغ إذا قلنا إن الكثير من القرارات المصيرية في الكويت تبدأ صناعتها في الديوانية، ومن ثم تنتقل مناقشتها إلى مجلس الأمة أو حتى إلى مجلس الوزراء. و«الديوانية» هي ملتقى اجتماعي قضت الأعراف الكويتية بأن يلتقي فيه الناس بسبب علاقات القرابة والجيرة، وبعضها حمل اسم أسر وعوائل معينة. كما ظهرت ديوانيات

أخرى خاصة بالمهنيين، كديوانيات الصيادين، والفنانين التشكيليين، والرياضيين، والأطباء، والأكاديميين، والمهندسين، والمعلمين. وأصبحت هناك ديوانيات تمثل ملتقيات اجتماعية وترفيهية لفئات عمرية ونوعية محددة، كديوانيات الشباب والشبيبة والنساء والرجال. بمعنى آخر، تشكل الديوانية الكويتية عصب التواصل الاجتماعي في الكويت، ومن الطبيعي أن يكون لها، في ظل كثرتها وتعددها، دور كبير في التأثير في أصحاب القرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وبالتالي، فإن الديوانيات تعتبر نواة حقيقية يقاس من خلالها موقف الرأي العام المحلي من القضايا المصيرية، ومن الأداء العام للحكومة، بحيث يمكن أن تشكّل مجموعات ضغط في شأن اتخاذ القرار.

وما يعزّز دور الديوانيات في المجتمع الكويتي وجود أعضاء مجلس الأمة بالذات فيها، حيث يتم ترشيحهم وتزكيتهم في الانتخابات من خلال تبني تلك الديوانيات لهم. بمعنى آخر، فإن الديوانيات هي التي تعطي النائب الدعم والقوة والإسناد، وهي التي تراقب في الوقت نفسه سلوك النائب في المجلس، وتحاسبه حين يقصّر، وتساهم في صوغ مواقفه، ومن ثم القرارات التي يتخذها في مجلس الأمة. وتجدر الملاحظة أن عدد الديوانيات تعدّى الـ ٦٠٠٠ ديوانية، وهي متنوعة ومتنشرة في معظم أنحاء الكويت.

وإذا أخذنا كل ما ذكرناه من تقسيمات طبيعية ومؤسسية وغيرها، نجد أن هذا العدد من منظمات المجتمع المدني والمؤسسات بكل أنواعها وتفصيلاتها يفوق كثيراً القدرة الاستيعابية للكويت كدولة صغيرة لا تتجاوز مساحتها ١٨ ألف كم^{٢}، ولا يتجاوز عدد سكانها المليون مواطن. ويعتبر هذا أحد أهم الأسباب التي أعاقت انصهار المجتمع في بوتقة التكامل الوطني الموحد الرؤى والفلسفة والفكر.

٣ ـ نتيجة هذه العلاقات وتأثيراتها في صانعي القرار من أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن أبناء الأسرة الحاكمة، ونتيجة التفاعل شبه اليومي معهم من خلال الزيارات والالتزامات الاجتماعية، وواجبات العزاء والأفراح، ظل التواصل الاجتماعي موجوداً من خلال الديوانيات، وهذا هو ما جعل القرارات في الكويت، في كثير من الأحيان، تعيش حالة من الارتجالية ذات الطابع غير المدروس، وغير الخاضع لتقييم مؤسسي متكامل أو رؤية منهجية علمية سليمة. فمن الممكن مثلاً أن تراود أحد أعضاء مجلس الأمة أو أحد الوزراء فكرة من لدن ديوانية ما، فتجري مناقشة الفكرة بسرعة، ودون دراسة كافية لتطرح في مؤسسات

القرار الدستورية في شكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون. وكثيراً ما يقع صنّاع القرار ومتخذوه في الدولة في أخطاء فادحة بسبب هذه الارتجالية، ويضطرون إلى سرعة التخلي عنه. بمعنى آخر، نستطيع القول إن صنع القرار واتخاذه في الكويت يحكمه نمطان محددان، هما: الارتجالية من جانب، وسرعة التراجع عن القرار من جانب آخر، الأمر الذي يؤسس حالة من الارتباك والتخبط، من شأنها أن تصنع للعمل النيابي أو الحكومي في البلد مساراً مزعزعاً وغير مستقرّ.

إن الديوانيات تؤدي دوراً كبيراً في عملية صنع القرارات واتخاذها، وبعض هذه القرارات يكون بالغ الأهمية، مثل اختيار أعضاء الحكومة وشاغلي المناصب القيادية الأخرى في الدولة، وذلك من خلال آليات لا علاقة لها بالكفاءة والقدرة والخبرة بقدر علاقتها بالضغوط السياسية والمجاملات الاجتماعية، وبالتالي يكون لها دور مهم في تشكيل الإدارة التنفيذية للدولة، مع ملاحظة أن ٩٧ بالمئة من قوة العمل في الكويت يمثلها مواطنون يعملون لدى القطاع الحكومي بحسب إحصاء وزارة التخطيط عام ٢٠٠٥، وبالتالي فإن تأثير كل ما سبق الحديث عنه يصبح غاية في الأهمية والوضوح.

خاتمـة

١ ـ يمكن القول إنه على الرغم من وجود المؤسسات الدستورية، مثل مجلس الوزراء كمؤسسة قائمة وممتدة، إلا أنها ما زالت تتأثر بشكل شبه يومي بعناصر الضغط التي تحدثنا عنها آنفاً، الأمر الذي يجعلنا نخلص إلى نتيجتين أساسيتين:

أ ـ النتيجة **الأولى** هي أن التطور السياسي شهد مسارين متوازيين، وليسا متكاملين، مع ملاحظة أن أياً من المسارين لم يتغلب على الآخر. فهناك المسار المؤسسي المتمثل في المؤسسات الدستورية بجميع صلاحيتها وطبيعة إجراءاتها ونمط القرار المتخذ فيها، في مقابل المسار الاجتماعي الذي يحكمه الانتماء الطبقي أو القبلي أو المذهبي، أو حتى الفئوي الذي بدأ يتطور مع مرور الزمن، بحيث تكرس وأصبح جزءاً من الثقافة السياسية، واتخذ صفة المؤسسة في مقابل مؤسسات الدولة الأخرى.

فالقبيلة مثلاً، تحوّلت إلى صرح أو مجموعة صروح تتخذ جملة من القرارات المنفصلة، سواء تعلقت بالمشاركة في الحكومة أو بخوض الانتخابات النيابية، كما تحولت العوائل أيضاً إلى صروح سياسية. وفي مقابل هذا، نجد المسار السياسي الذي تحاول القوى والتجمّعات السياسية في المجتمع قيادته، وتحاول فرض

سيطرتها على التمثيل الشعبي لتشكل مجموعة ضغط تعمل داخل وخارج مراكز صنع واتخاذ القرار في البلد.

ب ـ النتيجة **الثانية** هي أنه بالرغم من وجود عدة عوامل لنجاح مؤسسة الحكم في الكويت تتمثل في تاريخ سياسي عريق، ونضج سياسي كبير، فإن ذلك كله لم يساعد على دمج المسارات السياسية والمجتمعية التي أسلفنا ذكرها، بحيث تنصهر جميعاً في بوتقة المواطنة، بما يعزّز مبدأ التعايش بين أبناء المجتمع الواحد، بعيداً عن اختلافاتهم القبلية والمذهبية والعائلية، وحتى الفئوية.

وبناء عليه، يصبح من الطبيعي أن تتكرس تلك التقسيمات المجتمعية لتؤثر سلباً في اتخاذ القرار، ولدينا مثال على هذا من خلال دراسة نتائج الفصول التشريعية الثلاثة: التاسع والعاشر والحادي عشر. فمجلس الأمة، الذي يمثل الجهاز الكفيل بالتشريع، لم يصدر في الفصل التشريعي العاشر سوى ٥٧ قانوناً خلال دور الانعقاد الأول، و٥٩ قانوناً خلال دور الانعقاد الثالث، و٤١ قانوناً فقط خلال دور الانعقاد الرابع. وإذا أخذنا بعض القوانين ذات الطابع البروتوكولي، كالميزانيات، والاتفاقيات الدولية، فسوف نجد أنها تشكّل الغالبية العظمى من القوانين الصادرة عن المجلس.

٢ ـ أما إذا أخذنا القوانين التي تدخل تعديلات على القوانين القائمة، وعددها ٥١ قانوناً، فسوف نجد أنها لا تزيد على ٨ قوانين فقط، إذ يتبين أنه خلال فصل تشريعي كامل (٤ أعوام)، لم تتجاوز التشريعات التي أقرها المجلس بلجانه وأعضائه الـ ٣٠ قانوناً، علماً بأن نصيب القوانين الرئيسية المتكاملة من هذا العدد قليل جداً، وهذا هو الحال في كثير من الفصول التشريعية السابقة.

لذلك نرى أن مجلس الأمة ضعيف من ناحية قوته التصويتية، بل نستطيع أن نقول إنه ضعيف في أدائه حتى من الناحية العملية. وما يفسر ذلك هو انشغال أعضاء مجلس الأمة، لا بعملية التشريع والرقابة، بل بالتواصل اليومي مع الناس على نحو يستنزف الكثير من جهدهم وطاقتهم ووقتهم. ومع ملاحظة محدودية الصلاحيات الدستورية للمجلس، يتعزّز ضعف أدائه السياسي بما يجعله لا يصل في معظم الأحيان إلى نتيجة مؤثرة. هذا بالإضافة إلى عوامل أخرى تساهم في إضعاف الأداء المؤسسي وتأثيره في صناعة القرار، مثل حق الحكومة في التصويت في مجلس الأمة، وتشرذم القوى السياسية، وعدم اتفاقها على الكثير من القضايا الأساسية.

هذا الضعف الذي يترتب عليه ـ بالضرورة مع مرور الوقت ـ ظهور

مؤشرات سلبية في المجتمع، يعكس رتابة وتخلفاً كبيرين، وهو ما لا يتناسب مع مكانة الكويت وامكانياتها، ويؤدي إلى زيادة غير طبيعية في مؤشرات الفساد الإداري، ويساهم في استشراء أمراض اجتماعية خطيرة، كالمحسوبية والوساطة وتجاوز القانون. بمعنى آخر، عندما يكون مجلس الأمة ضعيفاً، وصلاحياته محدودة، ويعيش أسيراً لقيود القبلية والطائفية والعائلية وغيرها من تقسيمات المجتمع، من الطبيعي أن يؤدي الأمر إلى نوع من الارتجالية في اتخاذ القرار، وخصوصاً في اختيار شاغلي المناصب القيادية وغيرها، حيث تصبح عملية الاختيار ـ وبالتالي الإدارة ـ غير قائمة على أسس ومعايير سليمة، كالكفاءة المهنية والخبرة الإدارية ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب. كما يتنافى مع مبدأ الحساب والعقاب، وهذا من شأنه أن يفقد الدولة القدرة على تحسين أدائها العام في مجال التنمية وتقديم الخدمات والارتقاء الوظيفي، بل ويتسبب في ارتفاع مؤشرات الفساد لتبلغ أرقاماً قياسية بالنسبة إلى حجم الكويت وطبيعة سكانها.

٣ ـ تكشف دراسة علاقة تجاذب المصالح بين نخبتي التجار والحكومة وتقاطعها عن جملة من المفارقات التي تتطلب الوقوف عندها ودراسة تأثيراتها الإيجابية والسلبية في العلاقة بين النخبتين، من جانب، وبأفراد المجتمع الكويتي، وخاصة الطبقة المتوسطة التي تمثل الأغلبية المطلقة من السكان، من جانب آخر. ولأن فئة التجار هي الجهة الوحيدة التي تملك مقوّم المشاركة الاقتصادية، جنباً إلى جنب مع المؤسسات الخدمية الكبرى في الدولة، ولأن النخبة الاقتصادية هي الأقدر بحكم امتلاكها محافظ مالية كبيرة، إضافة إلى نفوذها الاجتماعي، فإنه من الطبيعي أن تستحوذ على الكثير من القطاعات الاقتصادية التي تقرر الحكومة نقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ويتسبب هذا الوضع في تعميق حالة التفاوت الطبقي في المجتمع من جانب، وسخط الناس وامتعاضهم من مستوى الخدمات المقدمة، من جانب آخر، إذ يذكر أن الكثير من القطاعات الاقتصادية الخدمية التي تهيمن عليها الدولة باتت تعاني تفشي الأمراض الاجتماعية، كالروتين والفساد المالي والإداري، حتى إذا تم نقل ملكيتها إلى التجار ورث هؤلاء الجوانب السلبية المتعلقة بنظرة الناس إلى تلك الخدمات. هذا ناهيك عن كون الخصخصة، وهي أحد الأبعاد الأهم في علاقة تقاطع المصالح بين التجار والحكومة، تعاني بدورها خللاً في نظمها وآلية التعاطي معها، بصورة أدت إلى استفادة غير مشروعة منها بواسطة كثير من النخب الاقتصادية. وما تصدّي مجلس الأمة في الأعوام الأخيرة لإعادة مراجعة العقود التي وقّعتها الدولة مع شركات

القطاع الخاص تحت اسم عقود البناء والتشغيل والتحويل (BOT)، إلا دليل على تفاقم ملف الفساد والمفسدين لدى طبقة التجار، والمواجهة غير المتكافئة بينهم وبين الحكومات المتعاقبة منذ مطلع الألفية الثالثة.

ويمكن القول إن محاربة الفساد والمفسدين هي قضية الكويت الأولى التي لا تنازعها أية قضية أخرى مهما كانت؛ فالفساد الذي نخر في الجسم الكويتي إلى درجة تهلهلت معه كل مفاصله، وباتت قاب قوسين أو أدنى من السقوط في الهاوية، قد وضعه بعض نواب الأمة، وتحديداً أولئك الذين يُعنون بالقضايا التي تحظى بالاهتمام الشعبي، على رأس سلّم أولوياتهم، وحسناً فعلوا.

وقد كانت المواجهة واضحة في ملف أملاك الدولة، وما يدور حول عقود البناء والتشغيل والتحويل من شبهات، وتكفي مراجعة تقارير ديوان المحاسبة لمعرفة حجم الضرر الذي تلحقة تلك التجاوزات بالمال العام، ابتداء من إرساء مناقصات على من لا يستحقون، مروراً بالتعاقد مع مستثمرين معيّنين دون غيرهم إخلالاً بشرط العدالة وتكافؤ الفرص بين المستثمرين، وانتهاء بحصول هؤلاء على امتيازات جوهرية من غير حق في مشاريعهم، وتحقيقهم زيادة كبيرة في عوائدهم المالية. يقابل ذلك، تقصير غير مبرّر للمؤسسات الحكومية، كالبلدية والمالية والهيئة العامة للصناعة، يرافقه غياب إدارة مجلس الوزراء في مواجهة تلك التجاوزات، بحيث أدى كل ذلك إلى استئساد المتجاوزين في وجه الدولة والقانون، واستخدامهم كل ما يمكن استخدامه من نفوذ إعلامي وسياسي لتمكينهم من الاستمرار في التجاوزات.

ما سبق يعزى إلى تبنّي بعض نواب الإصلاح في مجلس الأمة مجموعة من الحلول، إدراكاً منهم لخطورة استمرار الوضع القائم، ومن تلك الحلول تعديل بعض أحكام مرسوم قانون أملاك الدولة، وتأسيس شركات تطوير، وتنفيذ المستودعات العامة والمنافذ الحدودية، وتقديم بيانات كاملة عن العقود التي تبرمها الدولة وتزيد قيمتها على ١٠٠ ألف دينار. وهذا معناه، في حال تم تطبيقها، تقليماً حقيقياً لقوة فئة التجار، وتحجيم نفوذها الاقتصادي لمصلحة فئتين: **الأولى هي** النخبة السياسية التي تسعى إلى السيطرة على كل مفاصل القرار في مؤسسات الدولة دون منافس أو منازع، **والثانية هي** القوى الشعبية الأخرى التي ضجرت من طبيعة تعاطي فئة التجار مع مصالح الكويت الاقتصادية، وفقدت الثقة في سلوك الكثير من أصحاب النفوذ الاقتصادي، بعد أن وصلت إلى قناعة كاملة بأن الكثيرين منهم

لا يمكن ائتمانهم على مستقبل الاستثمار التنموي في الكويت. تلك الحقائق يؤكدها الكثير من التصريحات التي أدلى بها عدد من نواب مجلس الأمة، وبعض سلوكياتهم السلبية تجاه بعض أعضاء الحكومة، الذين وصل بعضهم إلى الاستجواب وطرح الثقة، وهو ما زاد التشنّج في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكان السبب الأساسي وراء حلّ البرلمان في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٨[*].

المراجـع

أسيري، عبد الرضا علي. **النظام السياسي في الكويت: مبادئ وممارسات.** الكويت: مطابع الكويت، ٢٠٠٤.

الجمل، يحيى. **النظام الدستوري في الكويت.** الكويت: جامعة الكويت، ١٩٩٧.

خليفة، سامي نصر. **الأحزاب السياسية الإسلامية في الكويت.** الكويت: دار النبأ، ١٩٩٩.

خليل، عثمان. **دستور الكويت.** الكويت: جامعة الكويت، ١٩٧١.

الديين، أحمد. «مجموعة مقالات عن الاصلاح السياسي في الكويت.» نشرت في: **الرأي** (الكويت): ٢٠٠٣.

الزميع، علي. «حول الإصلاح السياسي في دول الخليج العربية.» ورقة قدمت إلى ندوة: الإصلاح السياسي في العالم العربي من منظور مقارن، التي عقدت في الكويت بتاريخ ٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥.

زهران، جمال علي. «عملية صنع القرار في السياسة الخارجية المصرية في نصف قرن: السمات والتحديات.» **السياسة الدولية:** السنة ٣٨، العدد ١٤٩، تموز/ يوليو ٢٠٠٢.

(*) في الثامن عشر من آذار/ مارس ٢٠٠٩ قام الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح بإصدار قراره بحلّ البرلمان بعد فترة قصيرة من استقالة حكومة ابن شقيقه ناصر محمد الأحمد الصباح، علماً بأن هذه الاستقالة لناصر هي الخامسة منذ ترأس الوزارة لأول مرة في عام ٢٠٠٦، وأنّ هذه هي المرة الثالثة التي يرد فيها الأمير بحل البرلمان. يذكر أن سبب الحل في ٢٠٠٩ جاء على خلفية الاستجواب الذي تقدّم به النائب فيصل المسلم إلى رئيس الوزراء في ما يخص نفقات ديوانه. وقد عاد النائب نفسه بطلب استجواب ناصر محمد الأحمد الصباح الذي شكّل الوزارة لسادس مرّة، وخضع ناصر لأول مرة في تاريخ الكويت للاستجواب في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩ بسبب موضوع الشيكات التي قدمها النواب في المجلس (المحرّر).

الشاهين، ياسمين ولمى العثمان (معدّان). **قضايا الخصخصة في المجتمع الكويتي: المفهوم ـ التحديات ـ المتطلبات: تصورات أولية**. إشراف سالم عبد العزيز محمود. الكويت: جامعة الكويت، مركز الدراسات الاستراتيجية والمستقبلية، ٢٠٠٤.

العلوي، السيد. **أضرار الحكم القبلي في دول الخليج العربية**. المنامة: جمعية الإرشاد، ٢٠٠٣.

قرني، بهجت. «ما هي شروط صنع القرار الناجح: قراءة لحرب أكتوبر في عيدها الثلاثين.» **السياسة الدولية**: السنة ٣٩، العدد ١٥٤، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣.

قنديل، أماني. **تطوير مؤسسات المجتمع المدني**. القاهرة: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، ٢٠٠٤.

«القوانين الصادرة في أدوار الانعقاد العادية من الفصل التشريعي العاشر.» **الجريدة الرسمية** (الأمانة العامة في مجلس الأمة الكويتي): ٢٠٠٥.

مركز الخليج للأبحاث. **الخليج في عام ٢٠٠٣: التقرير السنوي الأول**. دبي: المركز، ٢٠٠٤.

المكراد، فهد. **التطور السياسي والاقتصادي لدولة الكويت**. الكويت: الجامعة العربية المفتوحة، ٢٠٠٦.

النقيب، خلدون حسن. **المجتمع والدولة في الخليج والجزيرة العربية: من منظور مختلف**. ط ٢. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٩. (مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي. محور «المجتمع والدولة»)

Gielen, Uwe P. «Arab Psychology and the Emerging Global Psychology Movement: A Modest Proposal.» paper presented at: The Third International Conference: Social Science and Interdisciplinary Studies: An Integrated Perspective, College of Social Sciences, Kuwait University, 3-6 December 2006.

Hawthorn, Amy. in: *Arab Reform Bulletin*: no. 10, November 2004.

Herb, Michea. From Georgia State University (October 2005).

Al-Najjar, Ghanim. «The Challenges Facing Kuwait Democracy.» *Middle East Journal*: vol. 54, no. 2, 2002.

______. *Political Transformation in a Traditional Society: The Kuwait Parliamentary Elections of 1999*. Kuwait: Kuwait University Press, 1999.

الفصل الثامن

الحالــة اللبنانيــة

عدنان السيد حسين(*)

(*) أستاذ الدراسات العليا في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية ـ الجامعة اللبنانية، ووزير دولة في الحكومة اللبنانية.

مقدمة

ترتبط دراسة صُنع القرار في الوطن العربي بعوامل داخلية وخارجية.

من **العوامل الداخلية**: حداثة العهد بالاستقلال السياسي، وضعف فكرة الدولة وما يرتبط بها من آليات لصنع القرار، وتخلّف اجتماعي يتمظهر في الأمّية والعشائرية والطائفية والإقليمية الجهوية.

ومن **العوامل الخارجية**: تقاسم مناطق النفوذ بين القوى الدولية، واستقطاب دولي حاد أيام الحرب الباردة بالتزامن مع ظاهرة التوسعية الإسرائيلية، وتوسّع الدور الأمريكي في المنطقة العربية مباشرة منذ حرب الخليج الثانية، وصولاً إلى التداعيات الخطيرة لاحتلال العراق، وفشل عملية التسوية بين العرب وإسرائيل والحرب الإسرائيلية على لبنان في عام ٢٠٠٦.

إن تفاعل العوامل الداخلية مع العوامل الخارجية يُفسِّر إلى حدّ بعيد عملية صنع القرار. وتندرج الحالة اللبنانية في هذا الإطار، مع الإشارة إلى مجموعة ملاحظات خاصة بهذه الحالة:

١ ـ لبنان من الدول العربية، المحدودة المساحة والإمكانات المادية، على رغم الانتشار الديمغرافي اللبناني في الخارج. وتنطبق على لبنان ظاهرة الدولة الصغيرة المتأثرة بمجالها الإقليمي إلى حدّ بعيد.

٢ ـ ضُعف البُنية الاجتماعية بفعل الطائفية وسيادة الذهنية الأبوية عند صنّاع القرار.

٣ ـ لبنان في قلب الصراع العربي ـ الإسرائيلي بحكم موقعه الجيوبوليتيكي. وقد تأثر مباشرة بهذا الصراع، وشهد حرباً داخلية مُدمِّرَة، واجتياحات إسرائيلية لأرضه. وعليه، فإن حالة التوتر الدائم هي سِمة من سمات الواقع السياسي اللبناني. هذا، على رغم حالة المقاومة الصلبة للمشروع الإسرائيلي التي بلغت ذروتها مع صعود ظاهرة حزب الله.

٤ ـ على رغم الدور السوري الإيجابي في وقف الحرب الداخلية، إلا أن الوصاية على القرارات اللبنانية ضيّعت فرصة إقامة علاقات مميزة ومستقرة بين لبنان وسورية. وقد تنامت هذه الظاهرة بعيد حرب الخليج الثانية، وحصول مُتغيِّرات إقليمية ودولية ضاغطة على العلاقات العربية ـ العربية، كان أبرزها تعاظم النفوذ الأمريكي المباشر.

٥ ـ على رغم مناخ الحرية الذي اتصفَ به لبنان، ظلت الديمقراطية أملاً يصعب تحقيقه. فلقد تراجع دور المجتمع الأهلي (أحزاب وجمعيات ونقابات) الذي اتجه منذ الاستقلال إلى تأسيس مجتمع مدني مُؤثر في صنع القرار، بفعل الحرب الداخلية. وبرزت قوى اجتماعية مليشيوية في سياساتها، وريعية في نشاطها الاقتصادي، لتسيطر على شطر واسع من عملية صنع القرار.

٦ ـ إذن، نحن أمام حالة لبنانية مُعقّدة، تكتسب أهميتها بفعل ما مثّلتهُ بيروت من مساحة حرية وثقافة في الوطن العربي، مع ما انطوت عليه من مخاطر أمنية على الصعيدين الوطني والقومي. وعليه، فإن دراسة صنع القرار في هذا الفصل استندت إلى منهج تحليلي غايته دراسة الواقع الاجتماعي السياسي، وإلى المنهج التاريخي الذي لاحظ تطور عملية صنع القرار من مرحلة الانتداب إلى مرحلة الاستقلال إلى مرحلة الحرب الداخلية، وصولاً إلى مرحلة ما بعد وثيقة الطائف للوفاق الوطني. وقد تقاطع هذان المنهجان مع المنهج المقارن بين الجمهورية الأولى والجمهورية الثانية عند دراسة الأساس الدستوري والسياسي لصنع القرار، وآليات هذه العملية، وأبرز القرارات السياسية والاقتصادية والإدارية.

ويبقى السؤال عن مقترحات محددة لترشيد عملية صُنع القرار في لبنان.

أولاً: طبيعة النظام السياسي اللبناني

عندما أسّس الانتداب الفرنسي النظام السياسي اللبناني في دستور ١٩٢٦، فإنه وضع قواعد ومبادئ مستقاة من دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة. بيد أن الدستور اللبناني ظل جامداً دون تغييرات جوهرية حتى عام ١٩٩٠، حيث تم إقرار التعديلات الدستورية في ضوء اتفاق الطائف للوفاق الوطني الذي أقرّه النواب اللبنانيون في مدينة الطائف في العربية السعودية بتاريخ ٢٢ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٩.

صحيح أن الدستور اللبناني في مضمونه القديم، والمعدّل لاحقاً، حدد

طبيعة النظام بأنه ديمقراطي برلماني، وأن لبنان هو «جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل». و«أن الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية». . . كما ورد في مقدمة الدستور.

إلا أن الصحيح كذلك هو بروز ازدواجية ما بين النصّ والتطبيق، بين ما هو مدوّن في الدستور، وما يتم من ممارسات وتطبيقات على أرض الواقع. وكثيراً ما جرى الحديث عن أزمة النظام السياسي بعد الاستقلال في عام ١٩٤٣، وأزمة مشاركة فئات لبنانية في ممارسة الحكم والسلطة، وأزمة العدالة الاجتماعية عند المسلمين أو ما عُرف بالغبن، وأزمة الخوف على الكيان اللبناني عند المسيحيين، والخشية من الذوبان في المحيط العربي والإسلامي، وأزمة مؤسسات الدولة المعطلة بفعل الطائفية، وأزمة التجاذبات الحادّة بفعل تداعيات قضية فلسطين مع نزوح اللاجئين الفلسطينيين إلى لبنان، وكذلك مع استمرار الاعتداءات الإسرائيلية على الأراضي اللبنانية منذ اتفاقية الهدنة سنة ١٩٤٩، التي لم تحترمها إسرائيل، وأزمة تفاعلات الصراع العربي ـ الإسرائيلي وما حملته من مواجهات حربية ومحاولات تسوية على المسارات المصرية والأردنية والفلسطينية، بل أزمة الهوية حيث تمادى بعض اللبنانيين في التنكّر للانتماء العربي في مقابل تمادي لبنانيين آخرين في تحميل لبنان أكثر من طاقته، بحجة دعم قضية فلسطين وسائر القضايا العربية الكبرى.

ولقد تجمّعت هذه الأزمات، وغيرها، لتطغى على النظام السياسي الفتي وغير المستقر، الأمر الذي ساهم في وقوع الحرب الداخلية اللبنانية (١٩٧٥ ـ ١٩٨٩) بامتداداتها الإقليمية والدولية، التي دمرت لبنان الدولة، وكادت تطيح بالكيان الوطني.

إن البحث في طبيعة النظام السياسي بعد الاستقلال يبقى أسير إشكاليتين مستمرتين حتى وقتنا الحاضر. إنهما إشكالية الهوية، وإشكالية الطائفية. وتصعب دراسة هذا النظام علمياً من غير التطرّق إلى هاتين الإشكاليتين بموضوعية وتجرّد.

١ ـ **إشكالية الهوية**: إن عبارة «لبنان ذو وجه عربي» التي تضمّنها البيان الوزاري لحكومة رياض الصلح الاستقلالية، ليست تخلياً عن العروبة أو الانتماء إلى لبنان، بقدر ما هي تأكيد لاستقلال لبنان كدولة، وإعلان عن انفتاحه على

الشرق والغرب. وقد أوضح رئيس الجمهورية بشارة الخوري أن استقلال لبنان هو استقلال تام بالنسبة إلى كل الدول الغربية والعربية، في الوقت الذي دعا فيه إلى التعاون مع الدول العربية الشقيقة[1].

ما يؤكد هذه الفرضية أن لبنان شارك في تحضيرات الإسكندرية لإعلان ميثاق جامعة الدول العربية، وساهم لاحقاً في أعمال الجامعة على رغم الالتباس الحاصل في فهم دوره في الصراع العربي ـ الإسرائيلي. ولو لم يحصل لبنان على ضمانات عربية (مصرية وسورية وسعودية) لاستقلاله في عام ١٩٤٣، لما تمكّن من تثبيت هذا الاستقلال. وعليه، فقد ساهم لبنان في تأسيس جامعة الدول العربية، وتحولت بيروت منبراً للعرب وصحافتهم وجامعتهم، حتى إن الجامعة الأميركية في بيروت شهدت قيام الحركات القومية العربية، ثم تبعتها الجامعة اللبنانية التي تراجع دورها بفعل الحرب اللبنانية. وكان لجامعة بيروت العربية منذ مطلع الستينيات دور فاعل في جمع شمل آلاف الطلبة العرب، الذين صاروا لاحقاً سفراء لبنان في دنيا العروبة.

بيد أن هذه المعطيات لا تسقط من الواقع جملة اعتبارات هي التالية:

أ ـ ظهور مقولة «قوة لبنان في ضعفه» لتبرير وقوفه على الحياد في الصراع العربي ـ الإسرائيلي، وارتباط هذه المقولة باعتبارات طائفية، الأمر الذي ولّد الشكوك في نفوس اللبنانيين، وسط أخطاء متراكمة للمقاومة الفلسطينية المسلحة في لبنان، التي تمدّدت على حساب السلطة اللبنانية.

ب ـ تنامي ظاهرة التعليم الخاص في أطر طائفية، وطرح ثقافة «لبنانية» منعزلة أو منفصلة عن الثقافة العربية، وكثيراً ما طرح دعاة هذه الثقافة سؤالاً عن الهوية في إطار أنظمة الحكم القائمة في البلدان العربية: هل نحن مع عروبة بغداد أو الرياض أو دمشق أو القاهرة؟ وهذا السؤال يشكّل خطأ منهجياً فادحاً، فالعروبة ليست مجرد سياسات رسمية عابرة ومتغيّرة، بل هي ذات مضمون حضاري، وهي قضية انتماء إلى الوطن العربي بما فيه من إمكانات وقدرات وموارد، وبما له من تطلعات إقليمية ودولية. وهي هوية بمعنى أن لها مضموناً ثقافياً حدّدته اللغة العربية، وأكّدته الفنون والآداب، وارتبطت به المعارف والعلوم.

---

(١) باسم الجسر، **ميثاق ١٩٤٣: لماذا كان؟ وهل سقط؟** (بيروت: دار النهار، ١٩٧٨)، ص ١٤٠.

ج ـ ثمة أطروحات محدودة الانتشار حول «عنصرية العروبة»، من حيث اقتصارها على العرب المسلمين، واستبعاد المسيحيين من دائرة العروبة. وتعدّ هذه من الأخطاء الشائعة في الثقافة السياسية اللبنانية، خاصة أن فكرة القومية العربية وجدت ضالتها عند قطاع واسع من مسيحيي لبنان وبلاد الشام منذ القرن التاسع عشر، ناهيك عن المؤتمرات العربية الوحدوية التي شارك فيها مسيحيون إلى جانب مسلمين لبنانيين قبل الاستقلال وبعده.

وهكذا ظلت هوية لبنان في دائرة الالتباس، أو دائرة الظل عند بعض الأحزاب والشخصيات السياسية في لبنان حتى صدرت مواقف تاريخية في هذا الصدد، أهمها المواقف الثلاثة الآتية:

ـ إعلان القادة الروحيين المسلمين المجتمعين في دار الفتوى في بيروت، سنة ١٩٨٣، أن لبنان وطن نهائي لجميع أبنائه، فلا داعي لخوف بعض المسيحيين على كيان لبنان من الإلغاء في محيط عربي واسع، ولا مبرّر لأن يعتبر المسلمون نهائية الكيان اللبناني تناقضاً مع العروبة انتماءً وهوية.

ـ إقرار اتفاق الطائف بانتماء لبنان العربي، وهويته العربية، ثم تكريس ذلك في مقدمة الدستور، حيث جاء فيه: «لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم بمواثيقها، وهو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم بميثاقها».

ـ تأكيد الإرشاد الرسولي، الصادر عن البابا يوحنا بولس الثاني، في أواسط التسعينيات من القرن العشرين، انتماء لبنان إلى محيطه العربي، وأن المسيحيين هم جزء من محيطهم لا يختلفون عنه في اللغة والمأكل والملبس والعلاقات الاجتماعية، وأن للبنان دوراً رسالياً في محيطه يتعدّى الدور التقليدي للدولة.

إن هذا التأكيد القانوني والسياسي والاجتماعي لعروبة الهوية والانتماء، لم يحل دون وقوع تجاذبات سياسية حولها. ولعل انهيار النظام الإقليمي العربي على المستوى الرسمي بُعيد حرب الخليج الثانية (١٩٩١) أسهم في استمرار طرح إشكالية الهوية، بما أضعف النظام السياسي، وتالياً نظام الحكم، بعد انقضاء خمسة عشر عاماً على إقرار الإصلاحات الدستورية في ضوء وثيقة الطائف للوفاق الوطني.

٢ ـ **إشكالية الطائفية**: كثيراً ما أُشير إلى الطائفية في معرض دراسة النظام

السياسي اللبناني، وكيف أنها تمثل العقبة الكأداء أمام تطويره. ولعله من قبيل التكرار تأكيد هذه الفرضية التي صارت حقيقة واقعة، بيد أن الموضوعية تقتضي دراسة انعكاسات الطائفية في مراحل ثلاث:

ـ **مرحلة الانتداب الفرنسي**، التي شهدت وضع مواد الدستور، كما أسلفنا، وقد جاءت المادة الرقم (٩٥) لتنصّ على ما يأتي: «بصورة مؤقتة، والتماساً للعدل والوفاق، تمثّل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة، وفي تشكيل الوزارة، دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة».

على هذا الأساس الطائفي قام النظام السياسي من خلال تشكيل الوزارة، ومن خلال الإدارة العامة التي ظلت أسيرة التجاذبات الطائفية. وإذا كانت هذه المادة الدستورية (مؤقتة)، كما أشير إليها في تبويب الدستور، إلا أنها تحولت إلى صيغة دائمة، وتكرست في الممارسة، حتى غدت عرفاً متوارثاً من جيل إلى جيل. إنها المادة المفخخة الموروثة من عهد الانتداب، التي تذرّع بها قادة سياسيون، ومسؤولون في السلطة، كي يطيلوا أمد هيمنتهم على الدولة اللبنانية.

ـ **مرحلة الاستقلال**، ففي هذه المرحلة التي امتدت حتى تاريخ الحرب اللبنانية في عام ١٩٧٥، استشرت الطائفية وتعمّقت في الممارسات السياسية والإدارية. وإذا كان بيان الحكومة الاستقلالية الأولى برئاسة رياض الصلح قد أشار إلى ضرورة معالجة الطائفية، إلا أن هذه المعالجة لم تحصل، مما أسهم في إشعال حرب داخلية مدمرّة.

وحول هذا المعنى جاء البيان الحكومي: «من أسس الإصلاح التي تقتضيها مصلحة لبنان العليا معالجة الطائفية والقضاء على مساوئها، وإن هذه القاعدة تقيد التقدم الوطني من جهة، وتشوّه سمعة لبنان من جهة أخرى، فضلاً عن أنها تسمّم روح العلاقات بين الجماعات الروحية المتعدّدة التي يتألف منها الشعب اللبناني. . . إن الساعة التي يمكن فيها إلغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان».

ما يؤسف له أن هذا التوجه الوزاري لم يُطبّق، بل تكرّس عُرف سياسي خطير على صعيد توزيع السلطات، فرئاسة الجمهورية أضحت للموارنة، ورئاسة مجلس النواب للمسلمين الشيعة، ورئاسة الحكومة للمسلمين السنّة، مع الإشارة إلى أن التوزيع المذكور لم يكن جامداً بهذا الشكل حتى في أيام الانتداب. وعلى صعيد الإدارة العامة، ساد الفساد أوساط الموظفين نتيجة المحسوبية والمحاباة

واللامبالاة، والاستهتار بالصالح العام[٢]. وراح المسؤول الإداري يستقوي بالمسؤول السياسي في إطار الانعزال الطائفي، أي أن كلاً بات يستقوي بجماعته الطائفية على حساب أخلاقيات الإدارة وإنتاجيتها.

ـ **المرحلة الانتقالية**، التي بدأت فعلياً بعد اتفاق الطائف، وتأخرت بفعل الحرب الداخلية ونتائجها. وقد عُدّلت المادة الرقم (٩٥) من الدستور، وصارت كما يأتي: «على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية، وتشكّل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية. مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلس النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية. . .».

لم تُطبّق هذه المادة، فلا الهيئة الوطنية تشكّلت، ولا إلغاء الطائفية في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العامة والمختلطة تحقق، بل استشرت الطائفية في مجمل الحياة السياسية، وفي سلّم الوظيفة الإدارية بما يناقض الدستور، حتى إن بعض اللبنانيين طالب بفدرالية طائفية، أي كانتونات طائفية. وهكذا تحوّلت كل قاعدة مؤقتة، إلى قاعدة دائمة، وعدنا إلى أسوأ مما كان عليه وضع النظام السياسي إبّان الانتداب الفرنسي.

في هذه المرحلة الانتقالية، صارت طائفية «الرؤساء الثلاثة» مكرسة دستورياً، مع الإشارة إلى وجود رئيس واحد للدولة هو رئيس الجمهورية، أما رئيسا مجلس النواب والحكومة فهما رئيسا السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وفي هذه المرحلة الانتقالية، تهرّب المسؤولون في السلطة السياسية من مهمة إلغاء الطائفية السياسية، ليدخلوا في جدل ممجوج حول إلغاء الطائفية من النصوص أو إلغاء الطائفية في النفوس. كما تراجع أداء الإدارة العامة إلى أدنى مستوى، وتأكد مراراً وتكراراً أنه لا إصلاح إدارياً دون الإصلاح السياسي، أي إصلاح النظام السياسي الطائفي. هذا إلى أنه في هذه المرحلة ساد الخوف على المصير، واندفع الشباب اللبناني طلباً للعلم والعمل بعدما تفاقمت الأوضاع الاقتصادية

(٢) إسكندر بشير، **التنمية في لبنان: الفرصة الثانية للنهوض الاقتصادي والإداري** (بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٩٤)، ص ٨٠.

والاجتماعية في البلاد. تحت وطأة هاتين الإشكاليتين (الهوية والطائفية) برزت أزمات النظام السياسي، وتعثّر نظام الحكم في أدائه العام. وكان العذر الدائم عند أركان النظام من السياسيين هو احترام «الصيغة اللبنانية»، فما هي هذه الصيغة؟

إنها مستندة في مضمونها إلى ميثاق ١٩٤٣، غير المكتوب. وهو اتفاق طائفي بين مسلمين ومسيحيين يقوم على تأكيد السيادة والاستقلال. وعليه، فإن المسلمين تخلّوا عن فكرة إدماج لبنان في الوحدة العربية في مقابل تخلي المسيحيين عن الحماية الغربية، مع ضرورة التنبيه إلى عدم دقة هذا التصنيف أو هذا الفرز الجامد. فثمة مسيحيون عروبيون ارتضوا بحكومة الأمير فيصل بن الحسين عشية الثورة العربية الكبرى بعد الحرب العالمية الأولى، وقدموا خدمات جليلة للعروبة والعربية. وثمة مسلمون لبنانيون تمسكوا بالصيغة اللبنانية أكثر من بعض المسيحيين.

على ذلك، هناك من طرح فكرة القومية اللبنانية بالتوازي مع فكرة القومية العربية. وهناك من تحدث عن فكرة «التوازن» الوطني على المستويين الداخلي والخارجي[٣]، بمعنى أن صلاحيات رئيس الجمهورية (الماروني) يمكن أن تتوازن مع دور رئيس الحكومة (المسلم السنّي). وهناك مسلمون طالبوا بالتساوي بين عدد النواب المسلمين والمسيحيين في المجلس النيابي (التشريعي) المنتخب بعدما كانت الصيغة الجارية هي ٦ للمسيحيين في مقابل ٥ للمسلمين. وهذا في مجمله أدّى إلى تعقيد الحياة السياسية، وإلى بروز أزمات النظام السياسي، كما أشرنا، حتى إن كثيراً من المسيحيين وبينهم قادة «الجبهة اللبنانية»[٤] انتقدوا الصيغة، كما في قول أ. إدوار حنين أحد قادة هذه الجبهة: «من اليوم الذي وضع فيه الميثاق إلى يومنا هذا فتحت سوق التكاذب، وما زالت مفتوحة عند الذين يجدون في الميثاق صيغة مقبولة للبنان الغد. وأعني بالصيغة المقبولة الصيغة التي تبعد التنابذ والاقتتال والموت والدمار عن اللبنانيين الذين باتوا يهزأون من تفكيرنا، ويلعنون طَيّبي النيّة الذين جرّوهم، وجرّونا معهم، إلى هذا المصير...»[٥].

اهتزّت الصيغة اللبنانية في الحرب الأهلية، التي تحولت إلى حرب داخلية

---

(٣) ملحم قربان، **تاريخ لبنان السياسي الحديث**، ٢ ج (بيروت: المؤسسة الجامعية، ١٩٨٠)، ج ٢، ص ٣٣٤ ـ ٣٤٤.

(٤) تشكّلت الجبهة اللبنانية أثناء الحرب الداخلية بعد العام ١٩٧٥، وضمّت قوى وشخصيات مسيحية بينها الكتائب والأحرار والتنظيم والقوات اللبنانية وحراس الأرز.

(٥) إدوار حنين، «الميثاق الوطني...،» **الحوادث** (٩ أيلول/ سبتمبر ١٩٧٧).

لها أبعاد سياسية انفصالية بفعل الضغوط الإقليمية والدولية. وكثيراً ما ظهر عجز نظام الحكم عن تأمين أبسط واجباته: أمن الناس ولقمة عيشهم. حتى إذا انعقد مؤتمر الطائف للوفاق الوطني في العربية السعودية، أُعيد النظر في الصيغة اللبنانية وفي أسس النظام السياسي، وجرى صوغ مبادئ الوفاق الوطني لتشكّل لاحقاً مقدمة الدستور اللبناني التي باتت ملزمة للبنانيين من الناحية القانونية، حتى إن تعبير «الجمهورية الثانية» صار مطروحاً للدلالة على جمهورية جديدة قائمة استناداً إلى المبادئ الآتية:

ـ لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات.

ـ لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم بمواثيقها.

ـ لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة.

ـ الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

ـ النظام الاقتصادي حرّ يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة.

ـ الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً.

ـ العمل على تحقيق عدالة اجتماعية شاملة.

ـ أرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين، فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها.

ـ لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

شكّلت هذه المبادئ التسعة أساس الصيغة الجديدة ـ إذا جاز التعبير ـ ومنطلق النظام السياسي، وتالياً نظام الحكم. وغدا صانع القرار السياسي في لبنان مقيّداً، أو هكذا يجب أن يكون، بالمبادئ المذكورة. بيد أن الممارسة السياسية جاءت مخالفة لها، وطرحت علامات استفهام كثيرة حولها. حتى إن بعض الساسة اللبنانيين طرحوا فكرة إعادة النظر في ميثاق الطائف، دون أن يلتزموا بطبيعته أولاً.

وهكذا، فلا النظام الديمقراطي البرلماني جاء محترماً مع نشوء بدعة «الترويكا» بين رئيس الجمهورية ورئيسي مجلس النواب والحكومة، وهذا ما سنناقشه لاحقاً في كيفيات عمل مؤسسة الدولة، ولا الإنماء المتوازن تحقق، مع أننا نفضل قاعدة

الإنماء الشامل التي تتعامل مع لبنان كوحدة إقليمية، ولا انتظم عمل المؤسسات الدستورية بفعل الاضطراب الحاصل في قانون الانتخابات النيابية ومدى مشروعيته الدستورية، ولا العدالة الاجتماعية تأمّنت أمام ضمور الطبقة الوسطى واتساع دائرة الفقر. وفوق ذلك كله، ظلت مشكلة إعادة المهجرين إلى مناطقهم (خاصة في جبل لبنان) مطروحة على بساط التجاذبات السياسية والطائفية والمالية. أمام هذه الحال يثور السؤال: هل ثمة عوامل إقليمية ودولية أثّرت، وتؤثر، في صنع القرار على مستوى نظام الحكم، وأخّرت تالياً تنفيذ وثيقة الوفاق الوطني؟

ثانياً: العوامل الخارجية المؤثرة في صنع القرار

يصعب الحديث عن الجمهورية الثانية دون الإشارة إلى العوامل الخارجية، العربية والعالمية، التي ساعدت على انعقاد مؤتمر الطائف واعتماد وثيقة الوفاق الوطني التي أقرّها البرلمانيون اللبنانيون بتاريخ ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٩. لقد أدت العربية السعودية دوراً محورياً إلى جانب المغرب والجزائر، وذلك من خلال ما سُمّي «اللجنة الثلاثية العربية» التي جاءت بدورها تتويجاً لمجهودات المؤتمرات العربية منذ مؤتمر الرياض في عام ١٩٧٦ الذي مهّد لدخول قوات الردع العربية إلى لبنان بغية وضع حدٍّ للحرب الداخلية. هذا بالإضافة إلى الموافقة الأمريكية وموافقة مجلس الأمن الدولي على اتفاق الطائف في زمن انهيار الاتحاد السوفياتي[٦] واستعداد الإدارة الأمريكية لعقد مؤتمر السلام في الشرق الأوسط الذي انعقد لاحقاً في العاصمة الإسبانية مدريد. وبين العوامل الخارجية ـ العربية والدولية ـ ظل العامل السوري حاسماً في التوصل إلى اتفاق الطائف، بعدما تحوّلت تشكيلة قوات الردع العربية من قوات تابعة لمجموعة من الدول العربية إلى قوات سورية لها اليد الطولى في الساحة اللبنانية.

وبصرف النظر عن الأخطاء الأمنية والسياسية التي وقعت فيها أجهزة الأمن السورية في لبنان، وأثّرت سلباً في الوفاق الوطني، وفي بنية النظام السياسي وطبيعة صنع القرار اللبناني. . . فإن التدخل السوري في لبنان أسهم في وقف الحرب الداخلية ذات الامتدادات والأبعاد الخارجية المعقّدة.

لم يكن الدور السوري بعيداً عن الوثيقة الدستورية التي أذاعها الرئيس الراحل سليمان فرنجية في عام ١٩٧٦، ولا عن المبادئ الوفاقية الـ ١٤ الصادرة في عهد

(٦) صدر بيان مجلس الأمن بتاريخ ٢٣/ ١١/ ١٩٨٩.

الرئيس الراحل الياس سركيس، ولا عن مشروعات الإصلاح التي طرحت في مؤتمري جنيف ولوزان للحوار الوطني في عامي ١٩٨٣ و١٩٨٤، بل إن الاتفاق الثلاثي بين ثلاثة أطراف لبنانية مشاركة في الحرب (حركة أمل، والقوات اللبنانية، والحزب التقدمي الاشتراكي) حصل برعاية سورية مباشرة، وجرى توقيعه في دمشق في عام ١٩٨٥.

إلى ذلك، أدت دمشق دوراً أساسياً في عقد الاجتماعات اللبنانية والعربية والدولية المتعلقة بالأزمة اللبنانية، وإعداد المشروعات الوفاقية الأخرى، فبعد مشروع مستشار رئاسة الجمهورية إيلي سالم بالتعاون مع وزير الخارجية السوري فاروق الشرع (١٣/٦/١٩٨٧)، جاء مشروع الشيخ رفيق الحريري استناداً إلى اتصالات وحوارات مع الجانبين السوري والسعودي (١١/١١/١٩٨٧)، ثم مشروع الرئيسين حسين الحسيني وسليم الحص (٢/١/١٩٨٩)[٧].

في مقابل الدور السوري، والأدوار العربية المكمّلة، ظل الدور الإسرائيلي معرقلاً ومعترضاً. فبعد اجتياح الليطاني عام ١٩٧٨، حصل غزو بيروت سنة ١٩٨٢، ثم العمليتان العسكريتان في عامي ١٩٩٣ و١٩٩٦ والانسحاب من لبنان في عام ٢٠٠٠ لتقويض الصيغة اللبنانية القائمة على العيش المشترك بين الطوائف، ولفرض إملاءات سياسية على لبنان على غرار اتفاق ١٧ أيار/مايو ١٩٨٣ الذي ألغته الحكومة اللبنانية بعد سنة. وتحت ذريعة مواجهة المخربين (المقاومة الفلسطينية) جرى تخريب لبنان. ولوضع حد لإرهاب المقاومة اللبنانية المتمثلة في حزب الله، سوّقت إسرائيل مشاريعها الحربية ضد لبنان، وكان آخرها في عام ٢٠٠٦. وليس أدل على الدور الإسرائيلي التخريبي في لبنان أكثر من إقامة حزام أمني عرف باسم الشريط الحدودي أو منطقة جيش لبنان الجنوبي بين عامي ١٩٧٨ و٢٠٠٠، ثم جاءت الحرب السادسة على لبنان، وهي حرب ٢٠٠٦، لتخرب ما جرى تعميره، ولتدكّ المناطق اللبنانية كافة، ولتعيد لبنان إلى الوراء، كما أفصحت قيادة الجيش الإسرائيلي والحكومة الإسرائيلية.

في اختصار، يمكن تحديد أهداف إسرائيل من حروبها المتواصلة على لبنان بأنها تتمثل في ضرب المقاومة اللبنانية، ودق إسفين في العلاقات اللبنانية ـ السورية بالتزامن مع تخريب الجبهة الداخلية اللبنانية، وضرب صيغة العيش المشترك بين

---

(٧) إيلي سالم، **الخيارات الصعبة، ١٩٨٢ ـ ١٩٨٨**، ترجمة مخايل خوري (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ١٩٩٧)، ص ٤١٧ ـ ٤٤٠.

اللبنانيين لتبرير وجود إسرائيل كدولة لليهود في الشرق الأوسط، وتوطين اللاجئين الفلسطينيين في دولة صغيرة المساحة، ودفع الحكومة اللبنانية ـ أية حكومة ـ إلى الدخول مع إسرائيل في صفقة على المياه العذبة بحجة العلاقات الشرق أوسطية.

تداخلت هذه العوامل الخارجية مع إشكاليتي الهوية والطائفية لتضغط بصورة دائمة على صنّاع القرار اللبناني، وبدت الدولة اللبنانية أنموذجاً لدولة صغيرة غير مستقرة في منطقة مضطربة، تفاقم اضطرابها بفعل تداعيات القضية الفلسطينية والصراع العربي ـ الإسرائيلي.

إن مراجعة سريعة لهذه الفرضية منذ إنشاء دولة لبنان الكبير في عام ١٩٢٠، تكشف الدور الفرنسي في تعميق التفرقة الطائفية بين اللبنانيين. فقد جاء ضم الأقضية الأربعة (صيدا وبيروت وطرابلس والبقاع) إلى جبل لبنان ليطرح أسئلة طائفية متعلقة بالنمو الديمغرافي للمسلمين والمسيحيين، كانت وما تزال تثير القلق والخوف على المصير. ولما اشتد التنافس البريطاني الفرنسي في المناطق الخاضعة للانتداب، وبينها لبنان، ظهر تجاذب سياسي بين الكتلة الوطنية برئاسة إميل إده ذات الميول الفرنسية، والكتلة الدستورية بزعامة بشارة الخوري ذات الميول البريطانية.

وعندما قامت الجمهورية العربية المتحدة (مصر وسورية) في عام ١٩٥٨ وقعت فتنة داخلية اتخذت منحى طائفياً بين اتجاه عروبي مؤيد للزعامة الناصرية، واتجاه غربي قريب من «مشروع أيزنهاور» الشرق الأوسطي[٨]. وما بين مؤيدي سياسة الأحلاف الغربية ومناهضيها برزت العصبية الطائفية، مع ضرورة الإشارة إلى أن المسيحيين لم يكونوا جميعاً في موقف واحد، وكذلك حال المسلمين.

إلى ذلك، طغت تأثيرات المقاومة الفلسطينية المسلحة على الساحة اللبنانية بعد تراجع الدور المصري، حتى كانت الحرب المدمرة في عام ١٩٧٥، وما تركته من نتائج خطيرة ما تزال تتفاعل بفعل قضية اللاجئين الفلسطينيين، وما يخص مصيرهم المعلق على لائحة الانتظار الدولي بعيداً عن أحكام الشرعية الدولية.

هكذا تفاعلت العوامل الخارجية مع إشكاليتي الهوية والطائفية لتؤخر قيام الدولة اللبنانية، أي دولة القانون والمؤسسات. وأمام ضعف الدولة اللبنانية، ثم

---

(٨) محمد جابر الأنصاري [وآخرون]، **النزاعات الأهلية العربية: العوامل الداخلية والخارجية**، تحرير عدنان السيد حسين (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧)، ص ٩٣ و١٠١.

غيابها خلال الحرب الداخلية، بدت الساحة اللبنانية مسرحاً للصراعات الدولية أيام الحرب الباردة، والنزاعات العربية ـ العربية على المستوى الحكومي. وصارت السلطة اللبنانية، مقيدة وأحياناً غائبة، تلتمس القرار من خلال العون الخارجي.

ولما قامت الجمهورية الثانية، تعاظم الدور السوري بعد الحرب الباردة لأسباب عدة، أهمها: وجود الجيش السوري في لبنان وسيطرة أجهزته الأمنية ومشاركة سورية في الحملة الدولية لإخراج العراق من الكويت في سنة ١٩٩١، وبدء مفاوضات طويلة على مصير الجولان بين الجانب السوري بقيادة الرئيس الراحل حافظ الأسد والحكومات الإسرائيلية برعاية أمريكية مباشرة. هذا بالإضافة إلى انهيار النظام الإقليمي العربي على المستوى الرسمي مع وقوع حرب الخليج الثانية، ومع نتائج المفاوضات العربية ـ الإسرائيلية التي فصلت بين المسارات التفاوضية العربية.

في خضم هذه المتغيرات، شهدت العلاقات اللبنانية ـ السورية توقيع معاهدة الأخوة والتعاون والتنسيق بتاريخ ٢٢ أيار/مايو ١٩٩١، لتشكل من الناحية القانونية إطاراً للتعاون في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والأمنية والثقافية والعلمية وغيرها بين الطرفين. وبصرف النظر عن المناقشات الساخنة حول مدى مشروعية وجود الجيش السوري في لبنان، ومدى مشروعية هذه المعاهدة، فإن جملة خلاصات لا بد من تسجيلها على النحو التالي:

أ ـ أسهمت سورية في وقف الحرب الداخلية في لبنان انطلاقاً من اعتبارات أمنية متبادلة.

ب ـ حصلت أخطاء متراكمة في الممارسات السورية، مع نشوء طبقة سياسية لبنانية مستفيدة من الحرب ومن نتائجها، وكثيراً ما استدعت التدخل السوري في الشؤون اللبنانية لتبقى مسيطرة على السلطة.

ج ـ ضاعت فرصة إقامة علاقات مميزة بين البلدين ـ كما جاء في اتفاق الطائف ـ لأن هذه العلاقات نمت خارج القوانين والأعراف، وبعيداً عن أية رقابة شعبية.

لكن اتفاق الطائف لم يطبق في كثير من بنوده، وخاصة في ما يتعلق بإعادة انتشار الجيش السوري إلى سهل البقاع، وتشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية، واعتماد اللامركزية الإدارية، وتحقيق الإنماء المتوازن بين المناطق، وتعزيز التعليم الرسمي والجامعة اللبنانية، وصون استقلالية القضاء، وإصلاح

الإدارة العامة. . . لا بل ذهب عدد من المسؤولين، والباحثين، إلى الحديث عن الانقلاب على الطائف، أو الانحراف في تطبيق الطائف.

في هذا المناخ المأزوم في العلاقة اللبنانية ـ السورية، طغت بعض الخلفيات التاريخية عند فئات لبنانية للحديث عن الوصاية السورية، والنفوذ السوري الذي صار يتدخل في تفاصيل الدولة والحياة السياسية من رئاسة الجمهورية حتى أصغر موظف. كما تمسك مسؤولون سوريون بالخطاب الأيديولوجي التقليدي المتعلق بفلسطين والعروبة ووحدة المسار والمصير في الصراع العربي ـ الإسرائيلي وفي ملف التسوية، وبين الخطاب التاريخي المثقل بالسلبيات والخطاب الأيديولوجي البعيد عن الواقع، خسر اللبنانيون والسوريون معاً فرصة إقامة علاقات مميزة محميّة بالقانون والمؤسسات وبالتأييد الشعبي، على رغم توقيع أربعين اتفاقية فرعية في الصحة والأمن والدفاع والتربية والتعليم والإدارة والقضاء والربط الكهربائي والاقتصاد والثقافة ومياه نهر العاصي(٩).

لقد حصل انفلات أمني سوري غير مسبوق داخل الأراضي اللبنانية، وظلت الاتفاقيات الاقتصادية بين البلدين حبراً على ورق نتيجة عدم إجراء إصلاحات بنيوية في القطاعات الاقتصادية بالتزامن مع تدفق غير منظّم للعمالة السورية إلى لبنان. ولم يتمكن المجلس الأعلى السوري ـ اللبناني من معالجة هذه الإشكاليات، كما تعثرت أعمال لجنة التنسيق واللجان الفرعية، ليبرز الحديث عن الفساد في أوساط الطبقة السياسية الحاكمة في لبنان وسورية. والنتيجة هي غياب مؤسسات الدولة اللبنانية أو تغييبها إلى درجة قال معها رئيس الجمهورية السابق الياس الهراوي إن الدولة لم تقم ولم يجر تأسيسها. ثم كرر هذا المعنى في شكل أو في آخر الرئيس إميل لحود، وأكده رؤساء الحكومة ومجلس النواب، وعدد من الوزراء والنواب.

لكن مهما كانت السلبيات التي أحاطت بالعلاقة اللبنانية ـ السورية طوال عهود طويلة، فإن اغتيال رئيس الحكومة السابق رفيق الحريري شكّل صدمة كبيرة لتلك العلاقة بين البلدين التوأمين، وهو ما انعكس سلباً على الأوضاع الداخلية فيهما. فلقد أتى الاغتيال بعد صدور قرار مجلس الأمن الدولي الرقم (١٥٥٩) في عام ٢٠٠٤، الداعي إلى انسحاب الجيش السوري من لبنان، وحلّ المليشيات اللبنانية وغير اللبنانية، والمقصود هنا حزب الله والتنظيمات الفلسطينية المسلحة.

---

(٩) أيوب الحاج، «العلاقات اللبنانية ـ السورية في إطار معاهدة الأخوة والتعاون والتنسيق،» (رسالة دبلوم في العلاقات الدولية، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٠٦).

وراح مجلس الأمن يتابع ملف الاغتيال من خلال تشكيل لجنة دولية بإشرافه، ووصل الأمر إلى إصدار قرارات استناداً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وفي هذا الإطار، تلبّدت الغيوم في سماء لبنان وسورية، وبلغ التوتر بينهما درجة غير مسبوقة، وسط إصرار من الإدارة الأمريكية على ضرب «الإرهاب في الشرق الأوسط»، المتمثل بتحالف إيران وسورية وحزب الله وحماس، كما أفصح الرئيس جورج بوش وأركان إدارته غير مرة. وما بين قبول الإدارات الأمريكية السابقة بالوصاية السورية على لبنان، وسعي إدارة بوش لاحقاً إلى تحجيم النفوذ السوري، ظل أمن إسرائيل هو هاجس الولايات المتحدة[١٠].

والنتيجة الجديدة هي انعطاف السياسة الأمريكية السابقة التي غضّت الطرف عن النفوذ السوري في لبنان، خاصة في الأمن والسياسة الخارجية، واعتمادها سياسة تدعو إلى استقلال لبنان عن النفوذ السوري، وهو ما انعكس في الداخل اللبناني على فريق مناهض للسياسة السورية عرف باسم «تجمّع ١٤ آذار/مارس»، في مقابل فريق آخر ظل حريصاً على استمرار العلاقات مع سورية، وفي طليعته حزب الله (تجمّع ٨ آذار/مارس). وما بين هذين الفريقين تفاقمت التجاذبات السياسية وسط تدخلات أمريكية وفرنسية في السياسة اللبنانية تحت ذرائع التحقيق في جريمة اغتيال الرئيس الحريري وتنفيذ القرارات الدولية ذات الصلة، ومحاولة عزل رئيس الجمهورية السابق إميل لحود. بتعبير آخر دخلت الدولة اللبنانية في نفق جديد وسط عواصف إقليمية ودولية هوجاء. وبات صنع القرار مسألة معقدة ما بين ضغوط الخارج وتعقيدات الداخل اللبناني.

ثالثاً: صنع القرار بين القانون والممارسة

قبل سنتين من الحرب اللبنانية، أشار العالم الفرنسي موريس دوفرجيه، إلى طبيعة النظام السياسي اللبناني، وكيف أنه قريب من النظام الرئاسي، على رغم المحدد الدستوري الواضح من حيث هو نظام برلماني. قال دوفرجيه: «هناك فرق بين نظام الجمهورية الثالثة الفرنسية والنظام السياسي اللبناني. فرئيس الجمهورية الثالثة لم تكن له صلاحيات كبيرة، بينما رئيس الجمهورية اللبناني يشكل المحرك

(١٠) عدنان السيد حسين، «اتفاق الطائف في الإطارين الإقليمي والدولي،» ورقة قدمت إلى: **العلاقات السعودية اللبنانية في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبد العزيز آل سعود: بحوث ودراسات ألقيت في الندوة التي عقدتها دارة الملك عبد العزيز بالتعاون مع الجامعة اللبنانية، بيروت ١٧ ـ ١٨ ربيع الأول ١٤٢٣هـ ـ الموافق ٢٩ ـ ٣٠ أيار (مايو) ٢٠٠٢م** (الرياض: دارة الملك عبد العزيز، ٢٠٠٢)، ص ٢٩٩ ـ ٣١٥.

الرئيسي للحكم. ثم إن هناك دستوراً غير مكتوب في لبنان يدعى «الميثاق الوطني». وهو يحدّد بدقة توزيع السلطات. إن النظام السياسي اللبناني هو فريد من نوعه. فهو نصف رئاسي بالرغم من أن الرئيس لا ينتخب من الشعب مباشرة»[11].

هذا الكلام مهم حول طبيعة النظام السياسي، ومن يملك عملية صنع القرار. فالنظام الرئاسي يقوم على انتخاب رئيس الدولة من الشعب، الذي هو رأس السلطة التنفيذية. في لبنان رئيس الجمهورية غير منتخب من الشعب، ولكنه رأس السلطة التنفيذية (المادة الرقم (١٧) من الدستور) على رغم حديث الدستور عن النظام البرلماني. ومثل هذا الوضع طرح سؤالاً عن صلاحيات رئيس الحكومة، ومدى قدرته على القيام بوظيفته بمعزل عن تأثيرات رئيس الجمهورية. إنها إشكالية كبرى أسهمت في إضعاف النظام السياسي، وتالياً نظام الحكم الذي ظل مهتزاً، فما بين خوف بعض المسيحيين من الذوبان في المحيط العربي، وتالياً التمسك بمارونية رئيس الجمهورية منذ الاستقلال عندما كانت الطائفة المارونية أكثر عددا من الطوائف الأخرى، وبين مطالبة المسلمين بالمشاركة في شؤون الحكم والقرار الوطني، تراجعت الثقة بقدرة هذا النظام على التطور، ناهيك عن استغلال الساسة التقليديين هذه الظروف والاحتماء بطوائفهم للبقاء في سدة الحكم وممارسة السلطة. وما سبق يفسر سبباً من أسباب الحرب الأهلية التي تحولت إلى حرب داخلية ذات طبيعة انفصالية أو تقسيمية على المستوى السياسي.

يشرح الفقيه الدستوري إدمون رباط هذه الإشكالية السياسية والدستورية، فيرى «أن السلطة التنفيذية وفقاً للدستور منوطة برئيس الجمهورية الذي يمارسها بمعاونة الوزراء (المادة الرقم (١٧))، فصاحب السلطة التنفيذية في نظر الدستور هو رئيس الجمهورية. أما الوزراء، وعلى رأسهم رئيس الحكومة، فليسوا إلا معاونين له. من هنا، فإن الحكومة كي تبقى في الحكم يجب أن تتمتع في الوقت نفسه بثقة المجلس وثقة رئيس الجمهورية. إن هذا الوضع هو وضع مزدوج ومصدر للنزاع بين السلطات، إلا أن هيمنة رئيس الجمهورية قد تحققت تدريجاً عبر الأحداث نتيجة للعقلية السائدة التي تشكل انعكاساً للبنية الطائفية. فالرجال الذين يمثلون مراكز السلطة إنما يمثلونها باسم الطوائف التي يمثلونها، وتأثير الطائفية في نفوسهم يبدو ظاهراً أكثر فأكثر كلما ارتفعت درجة المسؤولية. إن ارتهان الدولة برئيس الجمهورية طبع الحياة السياسية اللبنانية، ولذلك أطلقوا

---

(١١) *Magazine Beyrouth*, 18/5/1973.

عبارة «عهد» على فترة ولاية رئيس الجمهورية. وفي هذا التعبير ما يرمز إلى تأثر نظام الحكم كله بشخص رئيس الجمهورية»[١٢].

ومن الجدير بالذكر أن قراءة هذه الإشكالية الدستورية والسياسية تفاوتت من رئيس إلى آخر، وعليه فإن استئثار رئيس الجمهورية بالقرار الوطني كان يزداد أو يتراجع تبعاً لمصالحه وللظروف الداخلية والإقليمية. ففي عهد الرئيس بشارة الخوري، نشأت ثنائية بينه وبين رئيس الحكومة رياض الصلح، وتحدث بعض الساسة عن ثنائية مارونية ـ سنّية في إدارة الحكم واتخاذ القرارات الكبرى. إلا أن هذه الثنائية تراجعت في عهد الرئيس كميل شمعون لصالح رئاسة الجمهورية التي استأثرت بالقرار، ما أسهم في وقوع فتنة بين اللبنانيين سنة ١٩٥٨ لم تستمر إلا بضعة أشهر. وتلك الفتنة تشرح مدى ترابط إشكاليتي الهوية والطائفية، وتبيّن عدم قدرة النظام السياسي اللبناني على مواجهة المتغيرات الكبرى في الشرق الأوسط والعالم.

وقد حاول الرئيس فؤاد شهاب التصدّي لهاتين الإشكاليتين، فحقق توافقاً مع الرئيس جمال عبد الناصر إبّان الجمهورية العربية المتحدة، وانكبّ على الإصلاح الإداري بعيداً عن الوساطات والمحسوبيات، وأنشأ لهذه الغاية مؤسسات رقابية ما تزال قائمة إلى اليوم. إلا أن الرئيس شهاب نفسه اعترف لاحقاً بصعوبة مهمته، نظراً إلى الاعتبارات الطائفية وإلى تغليب المصلحة الشخصية أو الفئوية على المصلحة الوطنية. وكثيراً ما أبدى امتعاضه من اصطدام فكرة الإصلاح بالعقلية السياسية السائدة.

بعد عهد الرئيس فؤاد شهاب، عادت مسألة المشاركة لتطرح من جديد. وكان ما حرك هذا الطرح هو الأساس الدستوري والممارسة السياسية، فمن جهة نجد أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة الإجرائية، دون أن يتحمل أية مسؤولية سياسية عن ممارسة هذه السلطة وما تحمله من صلاحيات، استناداً إلى المادة الرقم (٦٠) من الدستور: «لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى».

ومن جهة أخرى، نجد استمرار العقلية الأبوية، أو البطريركية، في النظرة إلى رئاسة الجمهورية التي لا تمسّ. وربما تعود هذه النظرة إلى الموروث التاريخي من

(١٢) باسم الجسر، **الصراعات اللبنانية والوفاق، ١٩٢٠ ـ ١٩٧٥** (بيروت: دار النهار، ١٩٨١)، ص ٥٣ ـ ٥٤.

أيام الانتداب الفرنسي، عندما كان المفوض السامي صاحب القرار الفعلي[١٣]. هذا بالإضافة إلى سيادة العقلية الأبوية في الدول العربية المجاورة، وكيف أن المسؤول الأول، صاحب القرار، يظل بعيداً عن المحاسبة، بل بعيداً عن النقد.

ثمة موقفان لرئاسة الجمهورية أثارا الشكوك بين المسلمين والمسيحيين، ومنعا قيام نظام سياسي مستقر، هما إقدام رئيس الجمهورية بشارة الخوري، في عام ١٩٥٢، على تكليف قائد الجيش اللواء فؤاد شهاب ـ وهو من الموارنة ـ برئاسة الحكومة عندما اشتدت المعارضة المطالبة باستقالته[١٤]، متذرّعاً باحترام الميثاق الوطني. وتكرر هذا الموقف في ربع الساعة الأخير لعهد الرئيس أمين الجميل سنة ١٩٨٨، بتكليف قائد الجيش العماد ميشال عون برئاسة الحكومة، وذلك لإدارة مرحلة انتقالية ريثما يتم انتخاب رئيس للجمهورية من قبل مجلس النواب. هذا مع وجود حكومة شرعية برئاسة سليم الحص، الذي اعتبر خطوة الرئيس الجميل غير مشروعة. وفي هذا الخصوص، يقول الرئيس الحص: «لو لم يتخذ رئيس الجمهورية تلك الخطوة، لتولى مجلس الوزراء بعده السلطة الإجرائية طبقاً لأحكام الدستور (المادة الرقم (٦٢))، ولاتّقى البلد بوجود حكومة واحدة مخاطر التفكّك والانقسام ريثما تتم عملية الانتخاب الرئاسي. أما القول إن رأس الدولة يجب أن يكون مارونياً في كل الأوقات، حتى إذا ما شغرت رئاسة الجمهورية، ولو لساعة من الزمن، كان للموارنة حق في رئاسة الحكومة، فقول غريب»[١٥].

هكذا تتعاظم الشكوك الطائفية، ويتهدّد الاستقرار الوطني، في كل مرة يتم فيها انتخاب شخص ما أو اختياره لرئاسة الدولة أو لرئاسة إحدى السلطات لاعتبارات طائفية. بل وصل الأمر إلى إثارة هذه الشكوك عند تعيين موظف إداري من الفئة الأولى (مدير عام)، بفعل ما ولّدته الحرب اللبنانية من انقسامات طائفية ومذهبية.

كثيرة هي أزمات الحكم نتيجة لوجود خلافات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة منذ العهد الاستقلالي الأول (بشارة الخوري ـ رياض الصلح)، وحتى

---

(١٣) اسكندر بشير، **الطائفية في لبنان: إلى متى؟** (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، ٢٠٠٦)، ص ٦٦.

(١٤) تشكلت معارضة قوية للرئيس بشارة الخوري، مؤلفة من: كميل شمعون وكمال جنبلاط وحميد فرنجية وبيار إده، والحزب الشيوعي والحزب السوري القومي الاجتماعي وحزب النداء القومي.

(١٥) في مذكرة الرئيس الدكتور سليم الحص إلى مجلس جامعة الدول العربية على مستوى وزراء الخارجية، بتاريخ ١٢/١/١٩٨٩.

عهد الرئيس سليمان فرنجية الذي شهد في نهايته خلافاً حاداً، ثم قطيعة مع رئيس الحكومة رشيد كرامي في عام ١٩٧٦. وفي نهاية عصر الرئيس أمين الجميل، شهد لبنان وجود حكومتين (الحص ـ عون) كما أشرنا، ناهيك عن صعوبة تشكيل الحكومات لاعتبارات طائفية وشخصية.

وفي بعض الأحيان، كان رئيس الجمهورية ينسّق مع رئيس الحكومة في اتخاذ القرارات (أي يستمزج رأيه)، خشية دخول البلاد في أزمة حكم. وأحياناً كان يلجأ رئيس الحكومة إلى الاعتكاف، أو يعبّر عن امتعاضه من رئاسة الجمهورية. وعليه، فإن سمة عدم الاستقرار في العلاقة بين رئاسة الحكومة ورئاسة الجمهورية بقيت مسيطرة على نظام سياسي ضعيف، وسط تجاذبات طائفية وتدخلات إقليمية بلغت ذروتها أيام الحرب الداخلية. وقد استمرت هذه السمة في مرحلة ما بعد اتفاق الطائف، حيث كان العامل السوري مؤثراً في كل هذه المجريات بعدما توفرّت له ظروف إقليمية ودولية مساعدة، كما تواصلت السمة نفسها حتى بعد الانسحاب السوري[*].

وفي مقابل سيطرة رئيس الجمهورية على عملية صنع القرار، ولو نسبياً، ظلّ مجلس النواب محدود التأثير في هذه العملية على رغم دوره المركزي في النظام البرلماني. صحيح أن الحكومات المتعاقبة حازت ثقة المجلس النيابي وفق بيانات وزارية ترسم السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، فضلاً على السياسة الخارجية، إلا أن السلطة التشريعية ظلت ضعيفة في أدائها الوظيفي، ولم تتمكن من إسقاط أية حكومة بسحب الثقة منها، وكثيراً ما كانت تساير الحكومات في التغطية على الفساد الإداري والمالي.

إلى ذلك، تنازل مجلس النواب عن صلاحيته التشريعية في بدايات العهود الرئاسية، وذلك لصالح الحكومات، مخوّلاً إياها صلاحيته لإصدار المراسيم التشريعية لفترة محددة. ومن المعروف أن لهذه المراسيم قوة القانون ما دامت السلطة التشريعية هي التي منحت السلطة التنفيذية تلك الصلاحية. وقد أثارت هذه المسألة في بداية عهد الرئيس أمين الجميل نقاشات حادة لاحقاً، ما ساعد على إنشاء المجلس

(*) بعد العدوان الإسرائيلي على لبنان عام ٢٠٠٦ تعمّقت أزمة عدم الثقة بين رئيس الجمهورية إميل لحود ورئيس الوزراء فؤاد السنيورة، وانسحب الوزراء الممثلون للشيعة من الحكومة ممّا أفقدها صفتها التمثيلية في الوقت الذي امتنع فيه رئيس مجلس النواب نبيه بري عن دعوة المجلس إلى الانعقاد، مما أصاب الحياة السياسية اللبنانية بالشلل (المحرّر).

الدستوري لمراقبة مدى دستورية القوانين، استناداً إلى وثيقة الطائف للوفاق الوطني.

أمام هذه المعطيات، يطرح السؤال حول مدى تطبيق قاعدة فصل السلطات في النظام البرلماني.

إن الذي عطّل تنفيذ هذه القاعدة هو التمثيل الطائفي، إضافة إلى هيمنة الإقطاع السياسي على القرار السياسي، متمثلا بمجموعة عائلات مسيطرة على الحكم منذ أمدٍ بعيد. ولقد أفاد الإقطاع من النظام الطائفي، وفي فترة الحرب الداخلية حاول الاحتفاظ بقوته، بيد أن صعود المليشيات المسلحة ذات الطابع الطائفي أفقده بعضاً من نفوذه السياسي. هذا فضلاً على بروز دور السلطة الدينية في كل طائفة كسلطة موازية للسلطة السياسية.

هكذا تداخلت السلطات في ما بينها، وصارت تعتمد أساليب التوفيق والتسوية في إطار المصالح الفئوية، استنادا إلى الغرائز الطائفية. وليس مستغرباً، والحال هذه، بروز دور رؤساء الطوائف في الشأن السياسي، وتأثيرهم المباشر في صنّاع القرار. يقول الزعيم الديغولي بيار روندو (Pierre Rondot) في هذا المجال بعد دراسة تأثيرات الطوائف في الدولة اللبنانية: «إن هذه الخلفية الطائفية المعقدة والمتداخلة انتهت إلى دفع رؤساء الطوائف إلى الواجهة السياسية، مما أوجد دولة ظل، أو دولة موازية، لا يتلاءم وجودها مع متطلبات الدولة الوطنية الحديثة»[١٦].

وهنا نلاحظ أن دولة الظل هذه أخذت مزيداً من الشرعية في اتفاق الطائف الذي أعطى رؤساء الطوائف صلاحية مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. وهذا الحق لم يكن موجوداً في السابق، وقد جاء مواكباً لتكريس طائفية رئيس الجمهورية (ماروني)، ورئيس مجلس النواب (شيعي)، ورئيس الحكومة (سنّي). لكن على الرغم من ذلك، أوجد اتفاق الطائف إصلاحات بنيوية في النظام الدستوري من الناحية النظرية، كان من شأنها تعديل عملية صنع القرار لو أن هذا الاتفاق دخل حيّز التنفيذ.

لقد أناط الدستور المعدّل في الجمهورية الثانية السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء (المادة الرقم (١٧)) على قاعدة المناصفة في المقاعد الوزارية بين المسلمين والمسيحيين.

---

(١٦) بيار روندو، **الطوائف في الدولة اللبنانية**، تقديم الياس عبود (بيروت: دار الكتاب الحديث، ١٩٨٤)، ص ٩٣.

وجرى تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية، والسلطة الإجرائية ورئيسها، بشكل تفصيلي. فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدة الوطن، ويحافظ على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور. ويرأس المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء.

إلى ذلك، يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات منفردة، كأن يرأس جلسات مجلس الوزراء دون أن يشارك في التصويت، ويسمّي رئيس الحكومة المكلّف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب، استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة، ويمنح العفو الخاص، ويطلب من مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار يتخذه المجلس خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية، ويعتمد السفراء ويقبل اعتمادهم. . . هذا بالإضافة إلى اشتراك رئيس الجمهورية مع الحكومة ورئيسها في ممارسة صلاحيات إصدار مرسوم تشكيل الحكومة، ومراسيم قبول استقالة الوزراء، ودعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع استثنائياً، كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة، وطلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن الفترة المحدّدة لإصداره بعد اطلاع مجلس الوزراء، وتولي المفاوضة لعقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالتشاور مع رئيس الحكومة بعد موافقة مجلس الوزراء.

أما صلاحيات مجلس الوزراء، فقد تحدّدت من خلال صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، وصلاحيات المجلس مجتمعاً وصلاحيات الوزير. ولأول مرة حُدّدت صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بأنه الناطق الرسمي باسم الحكومة، وهو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها المجلس، وهو الذي يرأس مجلس الوزراء، ويجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، ويطرح سياستها أمام البرلمان لينال المجلس ثقته، ويوقّع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم، ويدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد وفق جدول أعمال بعد اطلاع رئيس الجمهورية، ويتابع أعمال الإدارات العامة والتنسيق بين الوزارات.

أما صلاحيات مجلس الوزراء مجتمعاً، فأهمها: وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، وتعيين موظفي الدولة وإقالتهم، وحلّ مجلس النواب.

وأما صلاحيات الوزير، فقد تحدّدت لأول مرة على النحو التالي: إدارة مصالح الدولة في إطار الأنظمة والقوانين، والمثول أمام مجلس النواب في تحمل تبعة أفعاله الشخصية. وإذا كان الدستور المعدّل قد قضى باتخاذ قرارت مجلس

الوزراء بالتوافق، وإذا تعذر ذلك فبالتصويت والحصول على أكثرية الحضور. . إلا أنه طلب موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس على المواضيع الأساسية المحدّدة بالآتي: تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارىء وإلغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى أو ما يعادلها، إعادة النظر في التقسيم الإداري، حلّ مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء.

هذا من الناحية الدستورية في مجال السلطة الإجرائية، أو التنفيذية. أما الممارسة فقد اعتورها الالتباس، والتشكيك، وأحياناً تبادل الاتهامات بالخروج عن الدستور نصاً وروحاً. **فكيف كان ذلك؟**

كثر الحديث عن «الإحباط المسيحي» بعد تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية(*)، مع ضرورة الإشارة إلى بقاء صلاحيات مهمة معه، ناهيك عن دوره المركزي في رئاسة الدولة وحماية وحدة لبنان واستقلاله. وهناك من ربط هذا الإحباط بالوصاية السورية على لبنان التي تخطّت الإطار الأمني لتصل إلى التدخل في تفاصيل الحياة السياسية والاجتماعية. وتدل الممارسة على أن رئيسي الجمهورية اللذين توليا بعد إقرار التعديلات الدستورية (الياس الهراوي وإميل لحود)، لم يفرّطا بموقع رئاسة الجمهورية، وكثيراً ما شاركا في اتخاذ كافة القرارات، ومن موقع رئاسي أول، حتى في تعيين الموظفين.

بالتزامن مع هذه المواقف، لم يبرز مجلس الوزراء مجتمعاً كمؤسسة لها صلاحيات مركزية بقدر ما برز دور رئيس الحكومة، في وقت جرى فيه الحديث عن موقع رئاسة الحكومة وضرورة أن يبقى قوياً. وهذا ما مهّد لبروز بدعة «الترويكا» المكوّنة من ثلاثة رؤوس يتجاذبون قرارات السلطة، بل القرارات المصيرية للدولة اللبنانية: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس الحكومة. وحتى ندرك طبيعة هذه الترويكا وكيف تكوّنت، لا بد من التوقف عند السلطة التشريعية في مرحلة ما بعد اتفاق الطائف.

لقد تعزّزت صلاحيات مجلس النواب الذي صار منتخباً على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين، بعدما كانت الأغلبية مسيحية في عهد الانتداب، ثم

(*) من أبرز من عبّروا عن ذلك ميشال عون زعيم التيار الوطني الحرّ.

صارت النسبة ٦ للمسيحيين في مقابل ٥ للمسلمين، منذ الاستقلال في عام ١٩٤٣. والأهم من ذلك أن مدة انتخاب رئيس المجلس ونائبه صارت بمقتضى اتفاق الطائف أربع سنوات بدلاً من سنة واحدة، أي أنها صارت ملازمة لكل دورة انتخابية. إلى ذلك، تعزز دور المجلس النيابي في مجال الرقابة من خلال إنشاء المجلس الدستوري لمراقبة دستورية القوانين، والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، ومن خلال إنشاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء على أن يتألف من سبعة نواب ينتخبهم المجلس، وثمانية قضاة من أعلى الرتب في التسلسل القضائي. بيد أن الممارسة كانت على خلاف هذه المحددات الدستورية الجديدة.

لقد تعزّز دور رئيس مجلس النواب في موازاة رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حتى إن عدداً من الدارسين تحدث عن «النظام المجلسي»، حيث يقبض مجلس النواب على قرارات السلطة السياسية. وظل المجلس الدستوري عاجزاً أو معطلاً عن ممارسة دوره. ولم يمارس المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء أي عمل. وفي كل مرة كانت تتأزم العلاقات بين رئيس الجمهورية ورئيسي المجلس النيابي والحكومة، كان كل واحد يلوذ بـ «الحصانة الطائفية» غير المحدّدة بالنص الدستوري، لكن الفاعلة على الأرض. فرئيس الجمهورية يعود ليؤكد أهمية مركز الرئاسة، ودورها المحوري في المحافظة على الجمهورية. وقد ذهب بعض الساسة إلى المطالبة باستعادة صلاحيات الرئاسة، كما كانت في الجمهورية الأولى. ورئيس المجلس النيابي يتحدث عن دور المجلس في حماية القانون، والدفاع عن وحدة البلاد، وكان يردّد أن «مجلس النواب سيّد نفسه» في معرض التجاذب على الصلاحيات مع رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة. ورئيس الحكومة يدافع عن دور الحكومة صاحبة السلطة التنفيذية بعد تعديلات الطائف، فهي التي تضع السياسة العامة. بيد أن عدداً من الوزراء كان يصرّح من وقت إلى آخر بأن جدول أعمال مجلس الوزراء لا يعلم به إلا أثناء الجلسة[*].

(*) في ما يخصّ الرئيس ميشال سليمان الذي ترأس الجمهورية عام ٢٠٠٨ فقد خضع تحديد صلاحياته للتجاذبات السياسية بين فريقي ١٤ آذار و٨ آذار، كما يتّضح مثلاً من السجال حول الوزراء المحسوبين عليه قبيل تشكيل الحكومة سواء عام ٢٠٠٨ أو عام ٢٠٠٩. ومع ذلك فإن سليمان كانت له مبادراته التي استهدفت تخفيف الاحتقان السياسي كما في زيارته لأطراف إقليمية محسوبة على التيارين، وإن لم يمنع ذلك من اتهامه صراحة من قوى ٨ آذار بالتأثير في مسار الانتخابات البرلمانية التي جرت عام ٢٠٠٩ والترويج لاحتمال إنهاء عهدته الرئاسية قبل أوانها، الأمر الذي يثير استفهاماً حول من يملك الحق في إقالة رئيس الجمهورية في غير الحالات التي حددها الدستور (المحرّر).

على ذلك، نمت بدعة «الترويكا» لاتخاذ قرارات متعلقة بكافة الشؤون المتعلقة بالدولة وبسير عمل مؤسساتها. ولعل فترة رئاسة الياس الهراوي (١٩٨٩ ـ ١٩٩٨) هي الأوضح في هذا المضمار، عندما تكرست الترويكا مع رئيس مجلس النواب نبيه بري ورئيس الحكومة رفيق الحريري. لكن النتيجة كانت تعطيل قيام مؤسسات الدولة في إطار الدستور الذي يضمن فصل السلطات، وتعاونها، وتهديد النظام الديمقراطي البرلماني مع اختصار السلطات بأشخاص إلى حدٍّ بعيد وتوسيع دائرة التجاذب الطائفي من أعلى الهرم السلطوي إلى أي مواطن لبناني، عندما كان التجاذب يشتد بين أعضاء الترويكا، وتقاسم المنافع والحصص بين أركان الترويكا في حال التوافق، ما ساعد على انتشار مصطلح «المحاصصة» في الحياة السياسية والاجتماعية.

وعليه، فإن ما نشأ بعد الطائف كان سلطة بثلاثة رؤوس تتجاذب كافة القرارات نتيجة الاعتبارات الطائفية بعد حرب داخلية مدمّرة، ومع وصاية سورية راكمت أخطاءها في لبنان. وكثيراً ما كان التندّر مطروحاً عند حديث أحد الساسة، من أصحاب القرار، عن دولة المؤسسات والقانون!

لقد عاشت السلطة السياسية في أجواء متوترة، واتجهت قراراتها في أحد مسارين: إما قطيعة وتعطيل عمل المؤسسات والإضرار بالصالح العام، وإما محاصصة على حساب الأهلية والكفاءة وبناء مؤسسات الدولة. وفي حالة القطيعة، كان صاحب القرار في الترويكا يتجه إلى المرجعية السورية يلتمس المصالحة أو التوافق مع الآخرين. أما هذه المرجعية، فكانت غالباً أمنية لا تلتفت إلى المعايير السياسية والاجتماعية والقانونية في لبنان، ولا إلى المصالح السورية واللبنانية المشتركة.

تحولت المرجعية السورية إلى وصية على الشؤون اللبنانية، وكانت تتذرع بضرورة إشراك قادة المليشيات في السلطة السياسية حتى لا يعطل هؤلاء عملية إعادة بناء الدولة. بيد أن الواقع دلّ على تعطيل بناء المؤسسات الرسمية دون حرب مسلحة، وذلك عندما تعاظمت المحاصصة الفئوية والشخصية. وهذا واقع يؤكد حقيقة مفادها أن المشاركين في الحروب الأهلية أو الداخلية، لن يتحولوا إلى صنّاع سلم أهلي، فكيف إذا كان المطلوب إعادة بناء مؤسسات الدولة على قواعد جديدة؟

الواقع أنه في ظل المناخ السابق، انفتحت شهية الطوائف الأخرى على المحاصصة، فبرز دور رئيس الحزب التقدمي الاشتراكي وليد جنبلاط، حتى إن

بعض المراقبين تحدّث عن «فيتو» درزي إلى جانب (حق النقض) عند الموارنة والشيعة والسنّة. وكل ذلك مخالف لروح الدستور، ولطبيعة النظام الديمقراطي البرلماني، وهو أولاً وأخيراً لا يؤسس لدولة، ولا يؤسس لمواطنة لبنانية!

كما تحدثت طوائف أخرى (روم أرثوذكس، روم كاثوليك، أرمن أرثوذكس، علويون. . .) عن حقوقها في المقاعد الوزارية، وفي وظائف الفئة الأولى في الإدارة العامة. وكلّ يتحدث عن التوافق، والتوافقية، بعيداً عن منطلق بناء الدولة.

لقد تعطّل عمل المؤسسات، وتعطلت عملية إعادة بنائها على أسس جديدة، واستشرت الطائفية والمذهبية في البيت اللبناني. في هذه المرحلة، كانت الوصاية السورية هي صاحبة القرار الأول على المستويات كافة. وتأتي بعدها قرارات أركان الترويكا اللبنانية.

ولعلنا لا نغالي إذا قلنا إن لبنان لم يكن على هذه الصورة حتى في أيام السلطنة العثمانية والانتداب الفرنسي. فباسم الطائفة، أو المذهب، ارتفعت دعوات الثقافة الذاتية، والأمن الذاتي، والاقتصاد الذاتي، والاستشفاء الخاص، والتعليم الخاص على حساب التعليم الرسمي والجامعة اللبنانية. وساد الخوف أوساط الناس مع تراجع مؤسسات الدولة عن تأدية وظائفها. واللافت في هذا الانحدار أن المتعصبين للطوائف والمذاهب يجهلون تعاليمهم الدينية ولا مارسونها. إنها المحاصصة الممزوجة بالخوف على المصير، **فماذا بقي إذن من النظام الديمقراطي البرلماني؟**

يهرب صانع القرار من الإجابة عن هذا السؤال، متذرعاً بطبيعة العلاقات اللبنانية ـ السورية، وما اكتنفها من إهمال للقانون والمؤسسات، أو هو يحتج بالديمقراطية التوافقية، وكأن تعيين موظف في الدولة يحتاج إلى توافق الملل والنِحَل! مع الإشارة إلى أن الديمقراطية التوافقية تطبق على القرارات المصيرية الكبرى، وتكون بين مجموعات متفرقة اتحدت في صيغة فدرالية معينة. فماذا لو عرفنا بأن الانتداب الفرنسي نفسه لم يورد هذه الصيغة، بل اكتفى بالمادة الرقم (٩٥) من الدستور اللبناني القديم كصيغة مؤقتة؟

إن هذا الانحدار في الفهم والممارسة دفع بعض اللبنانيين إلى المطالبة بالفدرالية الطائفية. وكثرت هذه المطالبات بعد اغتيال الرئيس رفيق الحريري في عام ٢٠٠٥، تحت وطأة الضغوط الدولية على لبنان (فرنسية وأمريكية)،

وبالتزامن مع انسحاب الجيش السوري من لبنان بضغط دولي في نيسان/ أبريل ٢٠٠٥، وكانت الفدرالية الطائفية في هذا المناخ تعني تكريس زعماء الطوائف في سدّة السلطة، وليتجاذبوا قرارات الحرب والسلم كما يتجاذبون قرارات الاقتصاد والاجتماع والثقافة. والنتيجة هي تزايد الدين العام حتى تجاوز الأربعين مليار دولار أمريكي في مطلع العام ٢٠٠٦، وتعثّر عمل المؤسسات العامة، بل تعثّر عمل الحكومة اللبنانية بسبب الخلاف على صيغة اتخاذ القرار، وهل تكون توافقية أو بالأغلبية، وحصول انقسام، بل انفصال، بين رئاسة الجمهورية من جهة، ورئاسة الحكومة وعدد من الوزراء من جهة أخرى، كما سبقت الإشارة، واتساع دائرة الهجرة بين أوساط الشباب بحثاً عن العلم والعمل، وازدياد الخوف على المصير الشخصي والوطني، حتى إذا شنّت إسرائيل حربها العدوانية على لبنان بدءاً من ١٢تموز/ يوليو ٢٠٠٦، وسعت إلى تدميره طوال أربعة وثلاثين يوماً، لم ينجح أصحاب القرار في استثمار صمود المقاومة اللبنانية عسكرياً، وتجييره لصالح بناء دولة القانون والمؤسسات.

لقد فشل السوريون واللبنانيون في إقامة علاقات مميزة بعيداً عن سيطرة الأجهزة الأمنية، وساد منطق المحاصصة باسم الطوائف والطائفية، وتوارى النظام الديمقراطي البرلماني في مفاهيمه الأولية أمام شخصنة مؤسسات الدولة وتقاسم مغانمها، على حساب المواطنين، وسط شحن طائفي ومذهبي سيطر على وسائل الإعلام الخاصة. وليس أدل على هذا الفشل من غياب مشروع قانون للانتخابات النيابية «من خارج القيد الطائفي»، والتعبير هنا هو لوثيقة الوفاق الوطني. هذا على رغم انقضاء أربع دورات انتخابية[١٧] في إطار القيد الطائفي، وبما يخالف القاعدة الدستورية العامة التي تقول بالمساواة في الفرص بين المرشحين والناخبين. فماذا بقي من الأساس الدستوري للنظام السياسي؟ وعليه، ما هي مرجعية صنع القرار عندما تسود الفوضى العامة في الممارسات السلطوية؟

---

(١٧) جرت الانتخابات النيابية بعد اتفاق الطائف في أعوام: ١٩٩٢، ١٩٩٦، ٢٠٠٠ و٢٠٠٥. وشابتها مخالفات دستورية أبرزها دمج محافظات هنا، وتقسيم محافظات هناك إلى دوائر انتخابية تراعي مصالح الطبقة السياسية المسيطرة.

والجدير ذكره أن انتخابات ٢٠٠٩ جرت وفق قانون ١٩٦٠ طبقاً لاتفاق الدوحة كحل مرحلي للخروج من الأزمة السياسية اللبنانية المحتدمة مع الإقرار بأن هذا القانون يكرس الانتماءات الطائفية (المحرّر).

في العام ٢٠٠٩ أجريت دورة انتخابية جديدة كان من نتائجها فوز فريق ١٤ آذار بـ ٧١ مقعداً مقابل ٥٧ مقعداً لفريق ٨ آذار، وبعد مماحكات كثيرة تولّى سعد الدين الحريري زعيم تيار المستقبل أحد أعمدة ١٤ آذار تشكيل الحكومة اللبنانية.

رابعاً: عملية صنع القرار في التطبيق: نماذج لبعض القرارات

في الدولة الحديثة، غالباً ما تتلاءم الممارسات السلطوية مع الدستور والقوانين النافذة. وبقدر ما تأتي الممارسات شفافة ومسؤولة، يسهل تصحيح الأخطاء وتعديل الدستور إذا اقتضت المصلحة الوطنية.

وفي لبنان، لطالما انتُهِكتْ القاعدة القانونية تحت ذرائع طائفية، أو شخصية، أو ظروف استثنائية... وغالباً ما كانت تُعطَّل القاعدة القانونية لصالح شخصنة السلطة تحت غطاء طائفي. وإلا لماذا بقيت قرارات حكومية عدة دون تنفيذ؟ أو أن التنفيذ حادَ عن الهدف في ظلّ الفوضى، ومع تفلّت المسؤول من الرقابة والمحاسبة.

هنا نماذج من قرارات سياسية واقتصادية وإدارية، أثارت جدلاً كبيراً بين اللبنانيين، ما تزال دون تنفيذ، أو أنها شُوِّهَت في التطبيق والممارسة.

١ ـ قرارات سياسية

من أهم القرارات السياسية تلك التي تتعلق بالانتخابات النيابية، وذلك نظراً إلى عمق تأثيرها في بُنية النظام السياسي، وفي تجديد السلطة السياسية، أو هكذا يجب أن يحصل.

كانت وثيقة الوفاق الوطني قد دعت إلى توزيع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، ونسبياً بين طوائف كل من الفئتين، ونسبياً بين المناطق، على أن تكون المحافظة هي الدائرة الانتخابية، وذلك إلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي. وعند انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لاطائفي، يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية، وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية. وكان الاتفاق الضمني أن يتولى رئاسة مجلس الشيوخ واحد من طائفة الموحّدين الدروز.

وفي فقرة خاصة تحت عنوان «إلغاء الطائفية السياسية» تحدثت وثيقة الوفاق الوطني عن أن مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيّين سيتخذ الإجراءات المُلائمة لتحقيق هدف إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحليّة، وذلك بتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم، بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية. ومهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية،

وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية.

هذا، من حيث مضمون وثيقة الوفاق الوطني، بيد أن التطبيق جاء على نحوٍ مختلف، حيث إن الخطة المرحلية المشار إليها لم تبصر النور، **فلماذا؟**

دعت الحكومة اللبنانية برئاسة رشيد الصلح إلى انتخابات نيابية جديدة في صيف ١٩٩٢، وهي حكومة جاءت للقيام بهذه المهمة. إلا أن مشروع القانون الذي أحالته الحكومة إلى مجلس النواب للموافقة عليه جاءَ مخالفاً لوثيقة الوفاق الوطني، لأنه لم يثبت المحافظة دائرة انتخابية. فقد دُمجت محافظتا النبطية والجنوب في دائرة واحدة، بينما قسّمت محافظة جبل لبنان إلى ست دوائر انتخابية على أساس القضاء.

وبينما طالبَ البطريرك الماروني مار نصر الله بطرس صفير بتأجيل موعد الانتخابات فترة قصيرة ريثما تتم دراسة إمكانية المشاركة فيها، أصرّت الحكومة على قرارها بإجراء الانتخابات في موعدها. هذا، بالإضافة إلى عدم التحضير الكافي للعملية الانتخابية، واعتماد عدد من المرشحين على الوصاية السورية للوصول إلى مجلس النواب. فجاءت النتائج محدودة الشرعية بعدما امتنع نحو ثمانين بالمئة من الناخبين عن المشاركة، وخاصة في أوساط المسيحيين. وقد فازَ عدد من المرشحين ببضع مئات من الأصوات أو أقل[١٨].

تزامنَ هذا القرار الانتخابي مع إصرار الجانب السوري على عدم تنفيذ البند المتعلق بإعادة انتشار الجيش السوري إلى منطقة البقاع، عملاً بمضمون وثيقة الوفاق الوطني. وعزا نائب رئيس الجمهورية العربية السورية عبد الحليم خدام في حينه هذا الموقف إلى عدم إنجاز الإصلاحات السياسية التي وردت، ولا سيما إلغاء الطائفية السياسية[١٩].

هكذا تجمّعت أسباب الخطاب السياسي الطائفي، والمُتشنّج، تحت عنوان «الإحباط المسيحي». وهكذا ارتبطت إشكالية الهوية بإشكالية الطائفية بعدما ضغطت الوصاية السورية على قسم من اللبنانيين لإنجاز الانتخابات النيابية بسرعة مهما كانت نتائجها.

---

(١٨) فازت إحدى المرشحات في دائرة جبيل بأقل من مئة صوت!

(١٩) **الحياة**، ١٨/١١/١٩٩٢.

على صعيد آخر، اتخذت الحكومات اللبنانية المتعاقبة منذ مؤتمر مدريد للسلام في الشرق الأوسط (عام ١٩٩١) قراراً بعدم المشاركة في المفاوضات المتعددة الأطراف التي بحثت شؤون المياه واللاجئين والتسلح والبيئة والتنمية الاقتصادية. وجاء هذا القرار متوافقاً مع السياسة السورية.

وكان لبنان، كما سورية، قد شارك في المفاوضات الثنائية المباشرة التي استمرت حتى عام ١٩٩٤. واستمر التنسيق بين الجانبين تحت عنوان «العلاقات المميزة» الذي حملته وثيقة الوفاق الوطني. وبصرف النظر عن الجوانب السلبية للوصاية السورية، فإن قرار عدم المشاركة في المفاوضات المتعددة الأطراف كان صحيحاً، إذ شكّلَ هذا القرار عامل ضغط دبلوماسي وسياسي على إسرائيل، ناهيك عن عدم تقدم المسارات العربية الأخرى، بل يمكن القول إن القرار اللبناني والسوري في هذه القضية المهمة جاء مُنسجماً مع توجهات القمم العربية بعدم التطبيع مع إسرائيل. ولما قررت الحكومة اللبنانية تحديد مسار العلاقة مع إسرائيل لجهة رفض توقيع أية معاهدة سلام قبل توقيع سورية وإقامة الدولة الفلسطينية، فإنها انسجمت في ذلك مع ظروف لبنان الصعبة على المستويينْ الداخلي والخارجي، بمثل ما انسجمت مع انتماء لبنان العربي وهويته العربية.

لكن هذا الاتجاه السياسي تعرّض لضغوط خارجية بعد خروج القوات السورية من لبنان عام ٢٠٠٥، وبرز الدورين الأمريكي والفرنسي تحت ستار العمل على تنفيذ قرار مجلس الأمن الدولي الرقم (١٧٠١)، الداعي إلى وقف العمليات العسكرية بين إسرائيل والمقاومة اللبنانية في آب/ أغسطس ٢٠٠٦، دون أن يدعو إلى وقف إطلاق النار. وأهم مظاهر هذه الضغوط الخارجية: مراقبة الشواطئ اللبنانية بواسطة قوات دولية، والدعوة إلى مراقبة الحدود اللبنانية ـ السورية، بحجة منع تصدير الأسلحة إلى حزب الله بالتزامن مع الخروقات الإسرائيلية المتكررة للقرار الدولي المذكور. وما بين تبادل التهم برضوخ فريق ١٤ آذار للإملاءات الأمريكية والفرنسية، وتبعية فريق ٨ آذار إلى سورية وإيران، تعثر القرار السياسي اللبناني(*).

(*) ما هو أخطر من تعثر القرار السياسي اللبناني كان وضع لبنان على شفير حرب أهلية وذلك في أيار/ مايو ٢٠٠٧ عندما اتخذت حكومة فؤاد السنيورة قرارين متسرعين بإدماج شبكة اتصالات حزب الله في شبكة اتصالات الدولة وبإقالة مدير أمن المطار. تطوّرت الأمور بسرعة وأعلن السيد حسن نصر الله رفض القرارين وأمهل الحكومة للتراجع عن القرارين، لكن قبل أن تتدبر تحذيره، دخلت قوات تابعة لفريق ٨ آذار بيروت الغربية، معقل تيار الموالاة، وذلك يوم السابع من أيار/ مايو فيما اندلعت مواجهات أخرى بين أنصار الفريقين في مناطق درزية في الجبل.

٢ ـ قـرارات اقتصادية ـ اجتماعية

أعلنت حكومات الرئيس السابق رفيق الحريري أن مشروع تطوير وسط مدينة بيروت وإعمارها، هو المشروع المحوري في عملية التنمية. ومنذ إنشاء «الشركة اللبنانية لتطوير وإعادة إعمار وسط مدينة بيروت» (ش.م.ل.) التي عُرفت باسم سوليدير (SOLIDERE) نسبة إلى عنوانها باللغة الفرنسية:

(Société Libanaise pour le développement et la reconstruction du Centre-Ville de Beyrouth).

والحوار يدور حول مدى صوابية قرار إنشاء هذه الشركة.

يشير المُدافعون عن هذا القرار إلى صعوبة إعادة إعمار وسط بيروت بمبادرات فردية من أصحاب الحقوق. ويستندون في مشروعية الشركة إلى أحكام المرسوم الاشتراعي الرقم (٥)، الصادر بتاريخ ٣١/ ١/ ١٩٧٧ الذي أنشأ مجلس الإنماء والإعمار. ويشيرون إلى تعديلات هذا المرسوم بالقانون الرقم (١١٧) بتاريخ ٧/ ١٢/ ١٩٩١، القاضي بإنشاء «الشركات العقارية» لإعمار منطقة أو أكثر من المناطق المتضرّرة في لبنان بسبب نتائج الحرب الداخلية، وذلك وفقاً لتصميم توجيهي عام[٢٠].

وينطلق المُعترضون على القرار من المادة الخامسة عشرة من الدستور التي تمنع نزع الملكية الخاصة إلا لأسباب المنفعة العامة، وبعد تعويض الشخص المُتضرر تعويضاً عادلاً. وعليه، فإن أصحاب الأملاك في وسط بيروت التجاري حصلوا على جزء يسير من التعويض، في مقابل جني الشركة لأرباح طائلة خلال مدة وجيزة. فلجان التخمين عيّنتها الحكومة دون السماح بمراجعة قراراتها، واعتمدت تقديرات مالية متواضعة لأسعار العقارات في وضعها المدمّر من جرّاء الأعمال الحربية. هذا بالإضافة إلى الاعتراضات المتراكمة على تفرّد الرئيس الراحل رفيق الحريري بهذا المشروع، وصعود ظاهرة شخصنة السلطة في هذا المجال، وغياب الشفافية في التعامل مع أصحاب الحقوق في وسط بيروت، على رغم إعطائهم حق تملك الأسهم في الشركة المذكورة[٢١].

---

(٢٠) مقدمة النظام الأساسي للشركة اللبنانية لتطوير وإعادة إعمار وسط مدينة بيروت، المحدد بالمرسوم الرقم ٢٢٣٦ بتاريخ ١٩/ ٢/ ١٩٩٢.

(٢١) اعترض على مشروع سوليدير وزراء ونواب ونقابيّون، في طليعتهم: الياس سابا، حسن الرفاعي، نجاح واكيم، ألبير منصور، زاهر الخطيب وعاصم سلام.

لكن مهما كانت حجج المؤيدين والمعترضين، فإن جملة أسئلة تبقى مطروحة حيال قرار إنشاء الشركة، من أهمها:

أ ـ ما هو الهدف الاقتصادي والاجتماعي لهذا المشروع؟

ب ـ هل سيحافظ المشروع على الطابع التراثي لوسط بيروت؟

ج ـ هل سيبقى وسط بيروت ساحة لقاء للبنانيين من جميع الفئات كما كان قبل الحرب؟

د ـ ما مدى دستورية القانون الرقم (١٧) ومشروعية المرسوم الرقم (٢٢٣٦) المشار إليهما؟

إن التقييم العلمي لهذا القرار، وما نتج منه، يرتبط بتحديد وظيفة لبنان الاقتصادية بعد الحرب، بالتزامن مع حصول مُتغيرات كبرى على صعيد النظام الاقتصادي العالمي لصالح الخصخصة. كما يرتبط بدور الدولة (القطاع العام) في الحياة الاقتصادية، وبما إذا كان هذا الدور قد صار من الماضي أم لا. إن أي مشروع إعماري يجب أن ينسجم مع خطة النهوض الاقتصادي، والخطة لها محدداتها وأركانها بعيداً عن الفردية، والاستنساب، والارتجال في الشؤون المالية والاقتصادية، وشخصنة السلطة السياسية.

يبدو أن النموذج الاقتصادي ـ الاجتماعي، البارز من خلال مشروع سوليدير، ما يزال مسيطراً على الحياة الاقتصادية والاجتماعية في لبنان التي تركّزت في قطاعي المصارف والعقارات. هذا، على رغم الملاحظات السلبية التي أبداها البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وعدد من علماء الاقتصاد، في العقد الماضي. لقد نما هذا النموذج في مرحلة الوصاية السورية التي ركّزت على الجانب السياسي والأمني، وخاصة على ما يتعلق بالمفاوضات العربية ـ الإسرائيلية تحت شعار «وحدة المسار والمصير» بين سورية ولبنان.

٣ ـ قرارات إدارية

عانت الإدارة العامة مشاكل مُستعصية منذ العهد الاستقلالي الأول. وفي كل عهد كانت تطرح مشاريع إصلاحية سرعان ما تفشل نتيجة البُنية السياسية والاجتماعية القائمة، إذ إن من سِمات هذه البُنية طائفية الوظيفة العامة، أي تدخل العامل الطائفي في التعيين والترقية والنشاط الإداري. وما

دام النظام السياسي يستند إلى الطائفية، فكيف سيتحقق الإصلاح الإداري؟

ومن السمات السلبية كذلك بروز ولاء الموظف الإداري لشخص المسؤول السياسي. وبقدر ما يساور القلق هذا الموظف حيال وضعه الوظيفي، بقدر ما يلجأ إلى المسؤول السياسي للحماية. وفي معظم الأحيان يكون الدافع طائفياً عند الموظف والمسؤول معاً.

إلى ذلك، بقيت الإدارة ترزح تحت وطأة المركزية دون مبرّر. وبدلاً من تطبيق اللامركزية الإدارية لتسهيل حركة المواطنين، وتأمين خدماتهم في إطار القانون، ظلت المركزية الإدارية مسيطرة في إطار النظام السياسي الأبوي الذي تحدثنا عنه. وقبل ذلك وبعده، اهتمت الحكومات اللبنانية بصوغ النصوص التنظيمية دون الاهتمام بالسلوكيات الإدارية التي تتعامل مع الكادر البشري، وتفسر إبداعه أو إخفاقه أو ضعفه أو قدرته أو جموده أو تطوّره.

إن المعضلة الإدارية لا تكمن في غياب مشاريع الإصلاح من الناحية النظرية، بل تكمن في أسباب فشلها. وثمة مشاريع عدة طُرحت منذ الاستقلال، نوجز أهم ما فيها من قرارات:

أ ـ في عهد الرئيس بشارة الخوري، اتخذ قرار بإنشاء «ديوان المحاسبة» لإصلاح الإدارة العامة في عام ١٩٥٠ بهدف ممارسة الرقابة الإدارية، للحدّ من تجاوزات الموظفين. بيد أن طغيان الفساد السياسي على الإدارة دفع رئيس الجمهورية إلى الاستقالة في صيف عام ١٩٥٢.

ب ـ في عهد الرئيس كميل شمعون، رُفعت الحصانة عن عدد من الموظفين والقضاة، بعدما أعطوا فترة محددة يمكنهم الاستقالة خلالها. غير أنّ النتيجة كانت سوء استخدام رفع الحصانة عندما أقالت الحكومة عدداً من الموظفين لأسباب سياسية، وعيَّنَت غيرهم لأسباب سياسية أيضاً.

ج ـ في عهد الرئيس فؤاد شهاب، أنشئت هيئة مركزية للإصلاح الإداري في سنة ١٩٥٨، بهدف إعادة تنظيم الإدارة.

وفي ١٢/٦/١٩٥٩، أصدر مجلس الوزراء المرسوم الاشتراعي الرقم (١١٤)، القاضي بإنشاء مجلس الخدمة المدنية ليكون مسؤولاً عن أعمال الموظفين، وعن إعدادهم وتدريبهم. كما استحدثت هيئة التفتيش المركزي لتبسيط إجراءات الإدارة وتحديثها، وكذلك مؤسسات مستقلة ذات صلاحيات إدارية

ومالية للنهوض بمهمات اقتصادية واجتماعية، مثل: المشروع الأخضر، ومجلس المشاريع الكبرى، ومصلحة الإنعاش الاجتماعي، وصندوق الضمان الاجتماعي.

لكن على رغم أهمية هذه المؤسسات، فإن تطوير العنصر البشري ظلّ هدفاً مُرتجى. كما إن طبيعة النظام السياسي الطائفي طغت على محاولات الإصلاح الشهابية، وحالت دون تحقيق أهدافها البعيدة.

د ـ في عهد الرئيس شارل حلو، اتخذت عدة إجراءات لإنهاء خدمات الموظفين، تحت عنوان مكافحة الفساد. وفي عام ١٩٦٧، قرّرت الحكومة إنشاء المجلس التأديبي العام، بَيْدَ أن محاولة الإصلاح تراجعت تحت ضغوط المعارضة السياسية.

هـ ـ في عهد الرئيس سليمان فرنجية قُدِّمت حوافز للموظفين لتقديم استقالاتهم. واشتدّت المطالبة الإسلامية بتحسين نوعية التمثيل الطائفي في نطاق الفئة الأولى (مدير عام). وتمّ اعتماد مبدأ المداورة في المناصب الإدارية الكبرى، وذلك كل خمس أو ست سنوات، تمهيداً لإلغاء طائفية الوظيفة. بيد أن هذا العهد شهد تفجر الحرب اللبنانية التي أطاحت بكل المشاريع المطروحة.

و ـ خلال فترة الحرب (١٩٧٥ ـ ١٩٩٠) لم تغب قرارات الإصلاح الإداري، وإن كانت لم تطبّق في معظمها. ففي عهد الرئيس الياس سركيس أنشىء مجلس الإنماء والإعمار في عام ١٩٧٧. وفي عهد الرئيس أمين الجميّل كُلِّفت لجنة تابعة لمجلس الخدمة المدنية بدراسة الوظائف كافة بهدف فرزها من حيث الأهمية، على أن تكون قاعدة المداورة مطبقة كل خمس أو ست سنوات.

ز ـ بعد الحرب الداخلية، وبعد إقرار وثيقة الوفاق الوطني والإصلاحات الدستورية، أعيد ملف الإصلاح الإداري إلى الواجهة. واستطاعت حكومة الرئيس عمر كرامي، في عهد الرئيس الياس الهراوي، وضع وثيقة للإصلاح الإداري، لكنها بقيت في الإطار النظري دون تطبيق. ثم طرحت حكومات الرئيس رفيق الحريري فكرة الإصلاح الإداري من خلال تحديثها، ورفع الحصانة عن جميع الموظفين والعاملين في القطاع العام. وقد صدرت مراسيم عدة استناداً إلى قرارات حكومية متواترة، بيد أن الأزمة الاقتصادية المتفاقمة، وصعود الدين العام إلى درجة خطيرة، أخّرَا عملية الإصلاح الإداري، فضلاً على أن عدم تنفيذ وثيقة الوفاق الوطني في مجال الإصلاح السياسي انعكس سلباً على أوضاع الإدارة العامة.

وفي التحليل الأخير، فإن مجمل القرارات الإدارية المتعلقة بالإصلاح تؤكد

ضرورة توفر الإرادة السياسية والقرار السياسي. فالإصلاح الإداري مرتبط موضوعياً بالإصلاح السياسي، لأن المرجعية التي ستصدر المراسيم أو القوانين هي مرجعية سياسية، سواء كانت مجلس الوزراء أو مجلس النواب. وبدلاً من معالجة هذه المعضلة بشجاعة، ولو لمرة واحدة، كانت القرارات المصيرية في هذا الشأن تؤجل. والنتيجة، هي تنامي الفساد الإداري، وترهّل الإدارة العامة، وتوجّه عدد كبير من الشباب نحو العمل في القطاع الخاص. وليس صحيحاً والحال هذه أن سمة العصر ـ الخصخصة ـ قادرة على إيجاد الحلول لجميع المشاكل الإدارية، إذ مهما توسّعت الخصخصة فإن قطاعات معينة، في الإنتاج والخدمات، تحتاج إلى إدارة رسمية لتسييرها.

تكشف القرارات المشار إليها، وغيرها من القرارات في مجالات مختلفة، أنها جاءت لتسوية أوضاع قائمة، ولم تصدر في إطار التخطيط العام الذي يُحدد الأولويات سياسياً واقتصادياً وإدارياً. . . كما أنها تعكس طبيعة النظام السياسي المأزوم طائفياً، والمرتبك على صعيد السياسية الخارجية، سواء مع المحيط العربي أو مع العالم. وإلا ما معنى أن تبقى هذه القرارات على الورق دون تنفيذ؟

وإذا ما غابت الديمقراطية ـ على رغم مساحة الحريات العامة في لبنان ـ كيف يمكن مساءلة المسؤول السياسي؟ وكيف يجري تقييم أداء الموظف الإداري بعيداً عن الفساد؟

ولو أضفنا إلى مجمل هذه الاعتبارات والنتائج، ما خلفته الحرب اللبنانية من مآسٍ اجتماعية، ودمار اقتصادي، وتخلّف سياسي، ندرك أسباب جمود النظام السياسي، لا بل تعثر إعادة بناء الدولة. ونعلم أسباب الإحباط عند اللبنانيين، لا عند فئة منهم فقط، ما دامت آفاق المستقبل غير واضحة.

خامساً: في ترشيد عملية صنع القرار

لا بدّ من العودة إلى فكرة الدولة الحديثة، دولة المواطنين المتساوين في حقوقهم وواجباتهم أمام القانون؛ دولة التنمية والعدالة الاجتماعية، لمعالجة أسباب الحرمان، أو الغبن، أو التخلف بشتى صوره؛ دولة الأمن الوطني، أي أمن الوطن من خلال الدفاع عن أرضه، وأمن المواطن من خلال توفير حمايته الشخصية واحترام خياراته الحرة؛ دولة احترام المؤسسات الرسمية، وتطبيق القانون، بدلاً من التلاعب بالقاعدة القانونية، والتسويف، والفساد.

هكذا دولة تقوم على فكرة «المواطنة» التي تساوي بين اللبنانيين، وتوحّد ولاءهم للوطن، وتبدّد خوفهم. المواطنة هي التي تزرع الثقة في نفوس الناشئة، من خلال تربية وطنية في البيت والمدرسة والمجتمع ووسائل الإعلام[٢٢]. والمواطنة هي التي تجعل الشعب اللبناني على سوية واحدة مع الشعوب الأخرى، بعيداً عن عوامل الفرز الطائفي والمذهبي والعشائري. والمواطنة هي الإطار الأمثل لترشيد عملية صنع القرار.

أما واجبات الدولة، فإنها تتحقق عبر مؤسساتها السياسية والاقتصادية والأمنية والدفاعية والتعليمية والإعلامية والثقافية، فلا بد والحال هذه من إخراج المؤسسات من دائرة وصاية المجالس المالية والتجاذبات الطائفية. ويعدّ ذلك أمراً ضرورياً لفضّ الاشتباك بين الولاء للطائفة، والولاء للوطن من خلال مؤسسات الدولة.

إن واجبات الدولة المتعددة لا تتحقق إلا بالتخطيط، وهذه من سمات الدولة الحديثة، إذ لم تعد الدولة الحديثة دولة القائد الملهم، والرئيس الأوحد، والزعيم المبادر، بقدر ما أصبحت هي دولة المؤسسات التي تعمل في إطار رؤية بعيدة المدى، ومن مقومات التخطيط، وتالياً القرارات: تحديد الأولويات على الصعيد الوطني العام، وعلى صعيد القطاعات المختلفة.

ففي المجال الاقتصادي، على سبيل المثال، يمكن التركيز على قطاعات إنتاجية ذات خصوصية في الاقتصاد اللبناني، مثل: السياحة والمياه العذبة. وفي المجال الاجتماعي العام، يمكن إعادة الدفع إلى التعليم الجامعي، وإلى الاستشفاء الذي اكتسب خبرات متراكمة.

ولا يجوز في مضمار التخطيط حصر بعض الأنشطة الاقتصادية في أطر طائفية، كأن تسيطر على المصارف والنقل البحري وشركات الإعلان والتأمين والوكالات التجارية اتجاهات مسيحية في مقابل سيطرة إسلامية على قطاع العقارات والبناء[٢٣].

هذا ليس تخطيطاً، بل إنه يقود إلى منافسة خطيرة من شأنها تهديد الوحدة

---

(٢٢) شاركنا في صوغ كتاب **التربية الوطنية والتنشئة المدنية** بعد اتفاق الطائف، ولعله من الإنجازات القليلة التي تحققت. إلا أن تدريس هذا الكتاب في المدارس يحتاج إلى مزيد من الإعداد والخبرات البشرية.

(٢٣) **الوثائق الفكرية السياسية التنظيمية تحضيراً للمؤتمر الوطني الثامن** (بيروت: منشورات الحزب الشيوعي اللبناني، ١٩٩٨)، ص ٢٤.

الوطنية، فضلاً على أنها لا تستند إلى أي أساس أخلاقي أو إنساني. ولا يجوز في مضمار التخطيط الرضوخ للأمر الواقع الذي أنتجته الحرب اللبنانية، كأن يستمر الاقتصاد الريعي (عقارات + مصارف) بعيداً عن الاقتصاد الإنتاجي، وأن يسيطر على الاقتصاد الريعي ما عُرِفَ بقيادات الأمر الواقع أو فعالياته، وهي من مخلفات الحرب.

وفي المجال التعليمي والتربوي، لا بدّ من قرارات لتعزيز التعليم الرسمي المدرسي والجامعي، بعيداً عن الفرز الطائفي. صحيح أن الدستور يحمي حرية المعتقد، وحرية التعليم، إلا أنه يُؤكّد في مجالات عدة المساواة وتكافؤ الفرص وحق العمل لجميع اللبنانيين.

والتعليم الرسمي هو القطاع الأهم الذي يلتقي من خلاله الأطفال والشباب من مختلف الفئات والمناطق. وكان يتمتع بمستوى راقٍ قبل الحرب، حيث ساهمت الجامعة اللبنانية في مواجهة التخلف الاجتماعي والثقافي وفتح آفاق التنمية البشرية، وأوجدت قيادات فاعلة في الشأن العام وقادرة على اتخاذ قرارات صائبة.

والسؤال المحير هو: لماذا أخفقت الحكومات المتعاقبة بعد اتفاق الطائف في إعادة بناء التعليم الرسمي، على رغم الدعم الذي تحصل عليه من منظمات دولية متخصصة، كمنظمة اليونيسكو على سبيل المثال لا الحصر؟

وفي القطاع الإعلامي، بقي قانون تنظيم الإعلام المرئي والمسموع (عام ١٩٩٤) أسير التجاذبات السلطوية والطائفية. والنتيجة هي تراجع الإعلام الرسمي، وتقدم إعلام خاص متفلّت إلى حدٍّ ما من الرقابة والمسؤولية الوطنية. فهل يجوز للفضائيات ـ على سبيل المثال ـ تأجيج المشاعر الطائفية بما يخالف القانون؟ إن مراجعة موضوعية لأداء الفضائيات اللبنانية خلال الأزمة الحكومية والسياسية التي تفاقمت في عهد حكومة الرئيس فؤاد السنيورة، تفيد بوجود فلتان إعلامي بعيداً عن أية رقابة قانونية أو ضوابط أمنية. وهذا ما ساهم في تعاظم مشاعر الخوف على المصير.

وإذا كانت وثيقة الوفاق الوطني قد دعت إلى إعادة تنظيم وسائل الإعلام في إطار الحرية المسؤولة، بما يخدم التوجهات الوفاقية وإنهاء حالة الحرب، **فهل نجحت الحكومات المتعاقبة في هذه المهمة؟** إننا نحتاج إلى تخطيط إعلامي جديد يحافظ على الحريات العامة في إطار الوحدة الوطنية، والسلم الأهلي، والمسؤولية الوطنية. إن عملية التخطيط هي من مسؤولية السلطة الحكومية في النظام

الديمقراطي البرلماني، استناداً إلى مراكز الدراسات والبحوث العلمية. وبدلاً من القفز فوق وثيقة الوفاق الوطني للبحث عن صيغ جديدة، أو للتوجه نحو فدراليّة طائفية تطيح بوحدة لبنان، لا بدّ من تنفيذ بنود هذه الوثيقة كافة. ومن خلال التنفيذ سوف تُكْشَف ثغر، أو مشاكل دستورية وسياسية. وهذا ما يمهِّد لمرحلة ثالثة، هي مرحلة ما بعد الطائف، أو مرحلة إعادة النظر في بعض البنود الواردة بغية التطوير، لا من أجل الانقلاب على الطائف، بل هي مرحلة التقرير حيال ما يجب أن يبقى، وما يجب أن يُحذف أو يُعدَّل.

إن هذه المهمة الوفاقية، والوطنية، تحتاج إلى «رجال دولة» يتّصفون بالتجرّد، والأخلاق، والعلم، والوطنية. فالسلطة السياسية ليست تقاسم مغانم، أو تقاسم نفوذ. وهي ليست مناصب جامدة، غير قابلة لتطوير أشخاصها. وعليه، فإنّ هذه المهمة تقتضي العمل في اتجاهين متكاملين: إنشاء أكاديمية وطنية لشؤون الحكم والإدارة، وتعميم ثقافة الديمقراطية والمجتمع المدني. **فكيف ذلك؟**

لقد طرحَ بعض العلماء فكرة إنشاء أكاديمية وطنية لشؤون الحكم والإدارة[٢٤]. بهدف إعداد قيادات لإحداث التغيير المطلوب على طريق إلغاء الطائفية السياسية، وتعزيز دور المؤسسات وسيادة القانون. وتكون مرتبطة بوزارة الإصلاح الإداري، أو بالمجلس النيابي، أو بمجلس الخدمة المدنيّة. أما أشخاصها فيكونون من المتفوّقين في الاختصاصات الجامعية، وخاصة في حقول العلوم السياسية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية. وقد تعتمد نظاماً شبيهاً، أو معدلاً، إذا ما قارنّا دورها بدور المدرسة الوطنية للإدارة (ENA) في فرنسا، التي أسهمت في تزويد الدولة الفرنسية برجالات الحكم، ومنهم على سبيل المثال الرئيسان فاليري جيسكار ديستان وجاك شيراك. على أن هذا المقترح يحتاج إلى دفعة جديدة، وعلى كافة المستويات، لثقافة الديمقراطية المرتبطة بضرورة وجود مجتمع مدني فاعل.

إن الديمقراطية لم تعد مجرد عملية انتخابية وحسب، بل إنها إلى جانب ذلك تعني تعدد الخيارات وإعداد القيادات الجديدة، وقبول المعارضة في حمى القانون، والتداول السلمي للسلطة، بعيداً عن الانفلات الغرائزي. إنها ثقافة تتحقق بالتربية

---

(٢٤) انظر: اسكندر بشير، **التحديث السياسي** (بيروت: دار الفجر، ١٩٩٧).

المنزلية والمدرسية والمجتمعية، وهي ممارسة لا تنضج في تجربة واحدة، بل هي تجارب متصلة قائمة على التقييم والمتابعة.

ولأن الممارسة هي الأهم في التحول الديمقراطي، وهي ما تحتاج إليه الدولة اللبنانية، لا بدّ من مشاركة الجمعيات والنقابات والأحزاب، وطلبة المدارس والجامعات في هذه العملية، من خلال المشاركة في تحمل المسؤولية المحلية[٢٥]، بمعنى مسؤولية مراقبة الحكومة، ثم مراقبة الموظف الإداري، ومراقبة عضو المجلس البلدي (إدارة محلية)، ومراقبة أي مسؤول له علاقة بالشأن العام. بحيث ينطلق كل مواطن، كل مواطن من محلته، أو بلدته، أو مدرسته، للمساهمة في صنع القرارات المتعلقة بالشأن العام.

على ذلك، فإن الممارسة الديمقراطية ترتبط عضوياً بالمجتمع المدني، الذي تراجع على الصعيد المؤسسي خلال الحرب، وما يزال ينوء تحت وطأة الطائفية والمذهبية والانغلاق المناطقي أو الفئوي. على أن المجتمع المدني ليس مناقضاً للتعاليم الدينية، كما يعتقد بعض الذين يجهلون طبيعته، بل إنه يخدم أحياناً أفكار التعاون والتسامح والعمران والتعاون الإنساني. . . وقد تكون المرحلة الأولى، والأهم، على صعيد بلورة المجتمع المدني من جديد، هو تلاقي مجموعات شبابية من مناطق مختلفة، ومن طوائف مختلفة، للقيام بأنشطة بيئية أو ثقافية أو رياضية أو اجتماعية أو تربوية.

مثل هذه المقترحات المتعلقة بالبيئة الداخلية اللبنانية، على المستويينْ الرسمي والشعبي، يرتبط بالبيئة العربية المحيطة، علماً بأنه يصعب إحراز تقدم نوعي في عملية صنع القرار دون التكامل مع البيئة العربية، نظراً إلى الأسباب الآتية:

١ ـ لبنان بلد صغير المساحة، ومحدود الإمكانات المادية، وإن كانت لديه إمكانات بشرية ملحوظة ومنتشرة في بلاد الاغتراب. وهو يحتاج إلى دعم عربي كي يغالب التحديات التي تواجهه، وخاصة على الصعيدين السياسي والاقتصادي.

٢ ـ لم يعد هناك دور فاعل للدولة المفردة في مجتمع دولي آخذ في التكتل في منتظمات إقليمية، وكيف إذا كانت هذه الدولة صغيرة ومحدودة الإمكانات؟ وعليه، فإن التكامل في اتخاذ القرارات بين الحكومة اللبنانية والحكومات العربية

---

(٢٥) انظر: أنطوان مسرة، **الحكمية المحلية** (بيروت: المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم؛ مكتبة نوفل، ١٩٩٨).

ضرورة لبلوغ التقدم. ونذكر ـ على سبيل المثال لا الحصر ـ متطلبات الانتساب إلى عضوية منظمة التجارة العالمية (W.T.O.)، وتطبيق المعاهدة العربيّة للدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، والتحرك الدبلوماسي في الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والدولية.

٣ ـ تعرَّضَ لبنان لتدمير إسرائيلي مُمَنْهَج، إذ شهدت أرضه ست حروب، آخرها كانت حرب عام ٢٠٠٦، وهي الأعنف والأكثر تدميراً. صحيح أن لبنان بمقاومته حقق صموداً كبيراً، بل نصراً واضحاً على نظرية الردع الإسرائيلية، إلا أنه دفع ثمناً فادِحاً على الصُعد المالية والديمغرافية والاقتصادية. وعليه، فإن قرارات الحرب والسلم لا يمكن أن تكون لبنانية مغلقة، أو منعزلة عن البيئة العربية المحيطة.

٤ ـ يعيش على أرض لبنان عدد كبير من اللاجئين الفلسطينيين[٢٦]. وعليه، فإن إيجاد حلّ لقضيتهم العادلة، يتطلّب تنفيذ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، الرقم (١٩٤)، لجهة تطبيق حق العودة إلى وطنهم. وإذا كان الدستور اللبناني ـ استناداً إلى وثيقة الوفاق الوطني ـ أشار إلى رفض توطين الفلسطينيين لأسباب فلسطينية ولبنانية، فإن أي قرار لبناني بهذا الخصوص يجب أن يكون جزءاً من قرار عربي عام يأتي مُنسجماً مع الشرعية الدولية.

٥ ـ ثمة علاقة مميّزة بين لبنان وسورية بحكم الجيوبوليتيك، والمصالح المشتركة. وبعيداً عن أي تحليل أيديولوجي ـ على الرغم من الرباط القومي العربي الذي يجمع اللبنانيين والسوريين ـ فإن التكامل الوظيفي بين البلدين قضية مهمة للشعبين.

يمكن الفصل في القرارات السياسية بين قضية اغتيال الرئيس رفيق الحريري وما ارتبط بها من تحقيق دولي من جهة، ومصالح البلدين وضرورة تحقيق التكامل الوظيفي بينهما من جهة أخرى. أما ربط هذه المصالح بسياسات حكومية ضيقة في البلدين، فإنه سيأتي على حساب المصالح المشتركة. وكيف إذا كانت تداعيات الصراع العربي ـ الإسرائيلي ما تزال تهدّدهما معاً؟

٦ ـ يرتبط الاقتصاد اللبناني بالبيئة العربية المحيطة، سواء عبر العلاقات

---

(٢٦) تشير التقديرات إلى وجود أكثر من أربعماية ألف لاجيء فلسطيني، مسجّلين في الوكالة الدولية لغوث اللاجئين الفلسطينيين (أنروا).

التجارية بعدما اتجهت نسبة مرتفعة من الصادرات اللبنانية إلى الأسواق العربية، أو من خلال توظيف رؤوس الأموال العربية في قطاعات اقتصادية لبنانية. وإذا ما أضفنا إلى ذلك وجود عدد كبير من المغتربين اللبنانيين في المحيط العربي، وخاصة في بلدان الخليج، ندرك مدى المصالح الاقتصادية والاجتماعية القائمة.

خاتمة

في ضوء ما سبق، يمكن القول إن لبنان يحتاج إلى رؤية مستقبلية لترشيد عملية صنع القرار، تنطلق من ضرورات التكامل مع البيئة العربية، ومن ضرورات بناء الدولة الحديثة، دولة المواطنين اللبنانيين. إن العلاقة الجدلية بين الاحتواء العربي المنشود للأزمة اللبنانية ـ على رغم تصدُّع العمل العربي ـ المشترك ـ والنهوض بفكرة المواطنة، ضرورة لبقاء لبنان الموحد وطناً ودولة.

ولقد أشرنا إلى بعض تفاصيل هذه الرؤية، وهي تحتاج إلى أن تندرج في خطة متكاملة ينهض بها صنّاع قرارات مصيرية؛ قرارات تأخذ بعين الاعتبار المنهج العلمي في التخطيط، بحيث تأتي السياسات لتخدم الاستراتيجيات (حشد القوى المادية والبشرية)، وهذه بدورها تخدم إنجاز الأهداف الوطنية الكبرى. فلقد كان أخطر ما أصاب لبنان هو ربط السياسات والاستراتيجيات بمصالح فئوية، مع تضخم ظاهرة شخصنة السلطة التي نمت في ظلّ الطائفية.

الفصل التاسع

الحالــة المصريــة

أحمد يوسف أحمد[*]

(*) أستاذ في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة، ومدير معهد البحوث والدراسات العربية.

مقدمة

يأتي هذا الفصل في سياق مشروع بحثي شامل عن صنع القرار في الوطن العربي، ولذلك فإنه ملزم بخطوطه العامة كما وردت في الإطار التحليلي الذي أعدّته د. نيفين مسعد، منسقة المشروع، دون أن ينفي هذا وجود بعض الاجتهادات في التفاصيل، وعليه ينقسم هذا الفصل إلى مقدمة منهاجية موجزة، يليها مبحث **أول** عن تطور عملية صنع القرار في مصر منذ الحقبة الناصرية وحتى بداية العهد الحالي، أي عهد حسني مبارك (١٩٨١ ـ)، ثم مبحث **ثان** عن المتغيّرات الداخلية لعملية صنع القرار في مصر، يليه مبحث **ثالث** عن المتغيّرات الخارجية، وتشكّل كلاً من تأثير النظام العربي في صنع القرار في مصر، وكذلك تأثير القوى الإقليمية غير العربية، وفي المقدمة منها إسرائيل، بطبيعة الحال، بالنسبة إلى الحالة المصرية، بالإضافة إلى تأثير المتغيّرات العالمية، ومبحث **رابع** عن عملية صنع القرار في عهد حسني مبارك، ثم مبحث **خامس** وأخير قبل الخاتمة يتضمن تحليل نماذج مختارة لقرارات مصرية تقع في النطاق الزمني للدراسة بغرض اختبار مدى انطباق صحة التحليل السابق على هذا المبحث.

وقد فرض موضوع الدراسة مدخلها المنهاجي، بمعنى أنه كان بديهياً أن تقارب الدراسة موضوعها من منظور نموذج صنع القرار[١]، ويمكن فهم هذا النموذج من اعتبارين:

الأول خاص بالفرض الأساسي للنموذج، وهو أن السياسة في النهاية تتضمن صناعة قرارات، وأن عملية صنع القرار هذه هي أهم جوانب الدراسة السياسية، ومن ثم فإن النموذج لا يدّعي أنه يفسر كل الظواهر السياسية، بل هو يفسّر ما يعتقد أنه الجانب المحوري في هذه الظواهر.

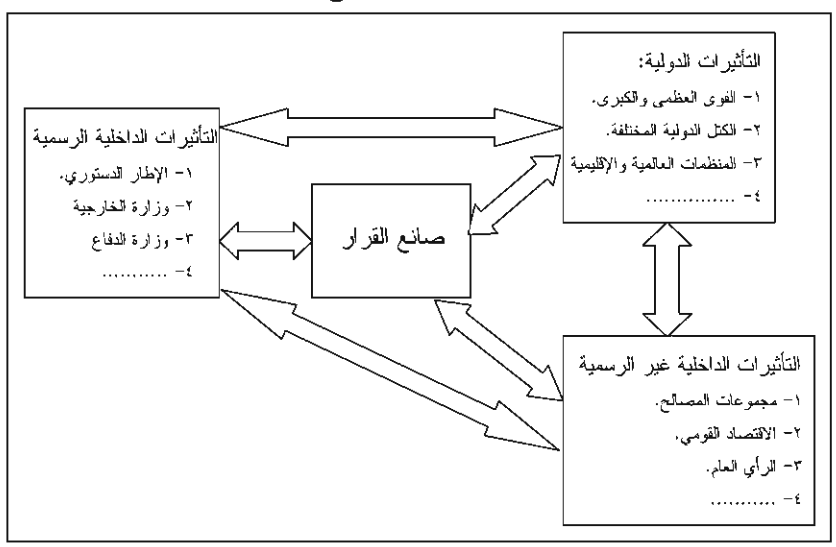
---

(١) انظر: أحمد يوسف أحمد ومحمد زبارة، **مقدمة في العلاقات الدولية**، ط ٢ (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٩٠)، ص ٥٧ ـ ٦٠.

والثاني أن النموذج يعدّ هجوماً واضحاً على الممارسة الشائعة المتمثلة في التجسيد المادي للأشياء المجرّدة، واعتبار المفاهيم المجرّدة أشياء محددة، وخلع صفات الشخصيات الحية على هذه الأشياء، والأمثلة في هذا الصدد لا حصر لها: عقدت فرنسا اتفاقاً مع العراق؛ مجلس الشعب المصري على علاقة طيبة بالسلطة التنفيذية؛ اتخذت الأمم المتحدة قراراً بإدانة التدخل... إلخ. قد تكون هذه التعبيرات ملائمة، غير أنها لا تتمتع بالدقة اللازمة إذا كان للسياسة أن تُدرس على نحو علمي، وقد يسلّم منظّرو صنع القرار بأن الدولة هي الوحدة الأساسية في العلاقات الدولية، ولكنهم يؤكدون أن أفعال الدولة إنما يقوم بها أولئك الذين يعملون باسمها، ومن هنا فإن الدولة هي صانعو قرارها، فعندما نتحدث عن أن الدولة قد دخلت الحرب نعني أن صانعي القرار في هذه الدولة اتخذوا القرارات التي أفضت إلى ذلك، وعندما نقول إن مجلس الشعب في مصر قد اتخذ قراراً ما، فإن ذلك يعني أن أغلبية معينة من أعضائه قد وافقت على هذا القرار... وهكذا.

ومن الاعتبارين السابقين حاول أنصار نموذج صنع القرار تأكيد مسألتين أساسيتين: **أولاهما** تحديد صانعي القرار، **وثانيتهما** إيجاد وسيلة منظّمة لدراسة كيفية اتخاذ القرارات. ويمثل الشكل مخططاً مبسطاً لعملية صنع القرار:

الشكل الرقم (٩ ـ ١)
مخطّط مبسّط لعملية صنع القرار



وصانع القرار كما هو واضح هو مركز هذه العملية، ولذلك تتناول الدراسة تحديد دوافعه وأهدافه، بل واستعداداته التي يتأثر بها في اللاوعي. ولكن صانع القرار لا يتحرك في فراغ، فالبيئة التي يتحرك في إطارها تسهم في تحديد الأهداف التي يحاول تحقيقها، كذلك في تحديد ما يستطيعه وما لا يستطيعه في سعيه إلى تحقيق هذه الأهداف. وتتكون البيئة التي يتأثر بها صانع القرار من ثلاث دوائر: **الأولى** داخلية، وهي الخاصة بجهاز صنع القرار، **والثانية** داخلية غير رسمية، **والثالثة** دولية على نحو ما هو مشار إليه في الشكل السابق، وفضلاً على تأثر صانع القرار بهذه البيئة فهو يؤثر فيها، وكذلك فإن كلاً من الدوائر الثلاثة تتفاعل مع الأخرى، وتكون مهمة الباحث وفقاً لنموذج صنع القرار تحديد التأثيرات الملائمة في إطار الشكل السابق كي يسهل قياسها وتقييمها.

لكن في كل الأحوال، فإن صعوبة وصول الباحث إلى تفاصيل عملية صنع القرار لغرض الدراسة، تعقّد كثيراً من عملية البحث في هذا المجال، ومن الملاحظ ـ بالنسبة إلى الحالة المصرية على الأقل ـ أن معظم الدراسات التي تناولت عمليات صنع قرارات محددة ـ ناهيك عن أنها تكون حديثة نسبياً ـ لا يركّز على تفاصيل الكيفية التي تم بها صنع القرار، وإنما على مضمون القرار ونتائجه وتقييمه... إلخ، وقد أثر هذا منهاجياً في الدراسة الحالية، حيث تم التركيز على عدد محدود من القرارات، والتعمّق في تفاصيل الكيفية التي جرت بها عملية صنعها، وذلك في إطار «فئات» من القرارات على المستويات المحلية والإقليمية والعالمية في محاولة للتوصل إلى الدلالات المطلوبة.

أولاً: تحليل الخبرة الماضية (١٩٥٢ ـ ١٩٨١)

ينصرف هذا المبحث إلى تحليل المعالم الأساسية لخبرة عملية صنع القرار في مصر في العهود التي سبقت العهد الحالي (١٩٨١ ـ)، وسوف يتم التركيز على عهدي عبد الناصر (١٩٥٢ ـ ١٩٧٠) والسادات (١٩٧٠ ـ ١٩٨١)، باعتبار أن النظام الحالي ـ بغضّ النظر عن الخلاف البيّن في التوجهات مع عهد عبد الناصر ـ يعتبر امتداداً لسابقيه في المعالم الأساسية لنموذج عملية صنع القرار في مصر. ولذلك، فإن فهم النموذج الأساسي لعملية صنع القرار في تلك الفترة (١٩٥٢ ـ ١٩٨١) يعتبر مدخلاً ضرورياً لفهمه في العهد الحالي، بالإضافة إلى ما سوف يظهره التحليل من أنه على الرغم من الدور السائد لصانع القرار الرئيسي في هذا

النموذج، فإن تحليل معطيات البيئة المحيطة به داخلياً وخارجياً يبقى أمراً لا غنى عنه لاكتمال فهم عملية صنع السياسة في مصر.

١ ـ عهد عبد الناصر (١٩٥٢ ـ ١٩٧٠)

قسّم أحد الباحثين نخبة صنع القرار في السياسة المصرية في عهد عبد الناصر إلى ثلاثة مستويات مرتّبة تنازلياً من حيث القوة والتأثير:

ـ المستوى **الأول**: يضم صانع القرار الأساسي فقط، وهو عبد الناصر.

ـ المستوى **الثاني**: يضم أولئك الذين كان يستشيرهم بانتظام وأثروا في قراراته في مناسبات مختلفة، كما كانوا من حين إلى آخر يعطون السلطة لصنع قرارات رسمية في حالات معينة، ويضم هذا المستوى أساساً مجلس الوزراء والمؤسسة العسكرية ووزارة الخارجية.

ـ المستوى **الثالث**: يضم أولئك الذين شاركوا في عملية صنع القرار دون أن يمنحوا أية سلطات رسمية، ومارسوا تأثيراً متقطعاً من خلال دورهم كمقياس للرأي العام. ويضم هذا المستوى مجلس الأمة والتنظيم السياسي الواحد[٢].

أ ـ دور صانع القرار الرئيسي

أشار نموذج صنع القرار في مصر في أعقاب الثورة إلى الدور السائد لمجموعة مجلس قيادة الثورة ككل، ومع ذلك فحتى في هذه المرحلة لم يكن دور عبد الناصر في عملية صنع القرار عادياً، فقد كان على أقل الفروض قائداً لمجموعة الأغلبية داخل المجلس[٣]. وابتداءً من عام ١٩٥٥، وفي أعقاب الانتصار على محمد نجيب في أزمة آذار/ مارس الشهيرة في عام ١٩٥٤، بدأ الدور السائد لعبد الناصر. وقد تأكد هذا الدور على نحو قاطع بمجموعة التطورات التي ساعدت على بروز قيادته الكاريزمية داخل مصر، وبصفة خاصة السياسة المعادية للأحلاف وكسر احتكار السلاح، وصولاً إلى الذروة في أحداث السويس عام ١٩٥٦.

ومن ناحية أخرى، أدت هذه التطورات إلى حماسة عربية هائلة لقيادته على

---

(٢) A. I. Dwisha, *Egypt in the Arab World: The Elements of Foreign Policy* (London: Macmillan Press, 1976), p. 97.

(٣) انظر بصفة عامة: **مذكرات عبد اللطيف البغدادي**، ٢ ج (القاهرة: المكتب المصري الحديث، ١٩٧٧)، ج ١، ص ٨٥ ـ ١٩١، ومحمد نجيب، **كلمتي للتاريخ** (القاهرة: دار الكتاب النموذجي، ١٩٧٥)، ص ٧٥ ـ ١٠٢.

المستوى الشعبي، خاصة في أعقاب الوحدة المصرية ـ السورية في شباط/ فبراير ١٩٥٨. كذلك يجب أن يعطى وزن خاص لتلك الآراء التي ترى أن البروز الكاريزمي السابق لعبد الناصر يتسق وتقاليد الثقافة السياسية المصرية الخاصة بقوة السلطة التنفيذية المركزية، وتركّزها في شخص واحد، وفي ما بعد تأكد الدور السائد لعبد الناصر، سواء دستورياً (بتقنين دستوري ١٩٥٦ و١٩٥٨ لوضعه السائد داخل النظام السياسي)، أو سياسياً (بالنظر إلى طبيعة النظام الذي تبلور مع ثورة تموز/ يوليو١٩٥٢). ولن يجد المرء صعوبة في التوصل إلى أن الدور السائد لعبد الناصر قد برز كأقوى ما يكون في قطاع السياسة الخارجية بالذات، سواء لطبيعة هذا القطاع عموماً أو لطبيعة الظروف التي واجهتها مصر في تلك الفترة(٤). وعلى الرغم من وقوع انتكاسات سياسية حقيقية للسياسة الخارجية المصرية في عهد عبد الناصر، كما يتضح من تفكك الوحدة المصرية ـ السورية في عام ١٩٦١، وكذلك من هزيمة حزيران/ يونيو ١٩٦٧، فإن ثمة افتراضاً معقولاً بأن تلك النكسات لم تؤثر في دور عبد الناصر السائد في عملية صنع القرار، كما اتضح بصفة خاصة في أعقاب هزيمة ١٩٦(٥). وإذا صح هذا، فإنه سوف يعني أن الدور المتبقي لمؤسسات صنع القرار سوف يظل هامشياً يعتمد على الاختيار الشخصي لعبد الناصر(٦).

وللتحقق من هذا كله، تناقش العناوين التالية، دون ترتيب بحسب الأهمية النسبية، أدوار أهم المؤسسات القائمة في عهد عبد الناصر، التي يفترض وجود تأثير لها في عملية صنع القرار.

ب ـ دور مجلس الوزراء

ثمة تحليل عام لدور هذا المجلس في عهد عبد الناصر قوامه أنه لا يمثل أي قيد عليه في مجال السياسة الخارجية(٧)، ويمكن أن يفسر هذا بالتحليل السابق لبروز الدور السائد لعبد الناصر في بنية صنع القرار. وفي التطبيق، من المثير أن يلاحظ المرء الطريقة التي عومل بها الوزراء في ما يتعلق ببعض القرارات البالغة الأهمية؛ حيث تظهر بعض الحالات المتاحة أن دورهم في هذا

---

(٤) انظر: **مذكرات عبد اللطيف البغدادي**، ص ١٩٥ وما بعدها.

(٥) Dwisha, Ibid., p. 106.

(٦) Butros Ghali, «The Foreign Policy of Egypt,» in: Joseph E. Black and Kenneth W. Thompson, *Foreign Policy in a World of Change* (New York: Harper and Row, 1963), p. 320.

(٧) Dwisha, Ibid., pp. 114-115.

الصدد لم يتعدّ «إحاطتهم علماً» بالقرار قبل إعلانه على الجماهير مباشرة[8].

وقد استمر هذا التقليد حتى عندما انفصل شخص رئيس الوزراء عن رئيس الجمهورية، وفي الواقع فإن هذا الفصل لم تترتب عليه أية آثار دستورية تمسّ سلطات رئيس الجمهورية[9]. وفي التطبيق في مجال السياسة الخارجية، ظل دور المجلس قاصراً على إخباره بالتطورات المهمة في مجال السياسة الخارجية وبحث التفاصيل الفنية لبعض التزامات هذه السياسة، وحتى هذا الدور المحدود كان قليل التواتر[10]، كذلك كان هناك أحياناً دور لرئيس المجلس في الاتصالات الدولية، ولكن الشواهد المتاحة تظهر أن هذا الدور لم يخرج عن الاستقبالات التقليدية أو الاتصالات ذات الطابع الفني.

ج ـ دور وزارة الخارجية

اقتصر دور وزارة الخارجية أساساً على التعامل الدبلوماسي والتنفيذ اليومي لقرارات الرئاسة، ويمكن أن يرد الضعف الأساسي لدور وزارة الخارجية إلى قوة قطاع الرئاسة في مجال الشؤون الخارجية، وهي القوة المستمدة من الدور السائد لعبد الناصر أولاً، ومن اتجاهه هو شخصياً إلى تدعيم هذا القطاع، خاصة في مجال الشؤون العربية ثانياً.

ويتبيّن من التحليل السابق أن وزير الخارجية في معظم الحقبة الناصرية كان د. محمود فوزي بكل مكانته في الدبلوماسية المصرية. ويقول دوايشا إن عبد الناصر كان يقدر آراءه على نحو له اعتباره، ويلتفت دائماً إلى نصحه، خاصة في الأمور المتعلقة بالأمم المتحدة، وبالشؤون غير العربية عموماً[11].

---

(٨) لم يخرج دور وزراء عبد الناصر في قرار تأميم القناة عن هذا الإطار، فقد اتخذ عبد الناصر قراره مساء ٢٥ تموز/ يوليو ١٩٥٦، وعلم به الوزراء في اجتماع معه قبل توجهه مباشرة لإلقاء خطابه في اليوم التالي. انظر: محمد حسنين هيكل، **قصة السويس: آخر المعارك في عصر العمالقة** (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ١٩٧٧)، ص ١٢٩ ـ ١٣١.

(٩) انظر: المادة الرقم (١٣ ـ ١٩) من الإعلان الدستوري (أيلول/ سبتمبر ١٩٦٣)، في: ثروت بدوي، **القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر** (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧١)، ص ٣٥١ ـ ٣٥٢.

(١٠) في ٨ تشرين الأول/ أكتوبر بحث المجلس الطلبات الفنية لحكومة اليمن وقرر تلبيتها فوراً، انظر: **الأهرام**، ٨ ـ ٩/ ١٠/ ١٩٦٢، ولم يناقش المجلس بعد ذلك من قريب أو من بعيد مسألة تتعلق بالسياسة الخارجية حتى آب/ أغسطس ١٩٦٥.

(١١) Dwisha, *Egypt in the Arab World: The Elements of Foreign Policy*, p. 117.

كذلك يمكن الافتراض بقدر من المعقولية أن أبعاد الدور الكاريزمي لعبد الناصر كانت تنعكس على محمود فوزي كغيره، ويجدّ ذلك حتى من التأثير الذي يشير إليه داويشا.

د ـ دور المؤسسة العسكرية

ثمة افتراض بأن المؤسسة العسكرية كانت هي المؤسسة الوحيدة الممثلة لقيد حقيقي على دور عبد الناصر في صنع القرار، إن لم تكن قد شاركت في ذلك مشاركة فعلية. ويدور البحث هنا حول التحقق من صحة هذا الافتراض.

وقد أصبح مسلّماً به الآن أن الحديث عن وحدة عناصر السلطة على القمة، وبصفة خاصة بين عبد الناصر وعامر، كان زيفاً، وأن ثمة خلافاً حقيقياً، إن لم يكن صراعاً، على السلطة، كان يجري في فترة حكم عبد الناصر بينه وبين عامر بصفة خاصة.

وتختلف التقديرات حول جذور هذا الخلاف أو الصراع(١٢)، وإن كان ثمة اتفاق على أن البداية الحقيقية للخلاف ترجع إلى أواخر عام ١٩٥٦، عندما نسبت إلى عامر أخطاء في قيادة المعركة العسكرية. ويبدو أن رأياً قد ساد لدى عبد الناصر وبعض أعضاء مجلس قيادة الثورة بضرورة خروج بعض القيادات العسكرية الكبيرة، ولكن عامراً اعتبر المسؤولية عن أي خطأ مسؤولية جماعية، وقدم استقالته في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٦، وفي ما بعد سويت المسألة بينه وبين عبد الناصر، ولم تجر أية تغييرات في قيادة القوات المسلحة(١٣).

ثم كانت العلامة الثانية بالغة الأهمية في الخلاف هي واقعة الانفصال السوري عن الجمهورية العربية المتحدة في أيلول/سبتمبر ١٩٦١، ويذهب البعض أصلاً إلى أن تكليف عامر بشؤون سورية في عهد الوحدة ربما كان مظهراً من مظاهر الخلاف أو الصراع، على أساس أن يكون في انشغال عامر بسورية فرصة لعبد الناصر لتغيير الأوضاع(١٤). وعلى أية حال، فإن عامراً قد

---

(١٢) ثمة رواية للبغدادي نقلاً عن عبد الناصر تُرجع بداية الخلاف إلى عدم وضع عامر في أول القائمة في أول تشكيل وزاري بعد الاستفتاء على الدستور ورئاسة الجمهورية في ١٩٥٦. انظر: **مذكرات عبد اللطيف البغدادي**، ص ٣٦٢ ـ ٣٦٣.

(١٣) المصدر نفسه، ص ٣٦٠ ـ ٣٦١.

(١٤) منير حافظ، «التاريخ السرّي لحكم عبد الناصر ـ حكم مكتب المشير،» **روزاليوسف**، ١٩/٥/١٩٧٦، ص ٣٣.

أصاب إخفاقاً واضحاً في هذه التجربة تمثلت ذروته في تدبير الانفصال من داخل مكتبه، ثم إخفاقه في مواجهته[١٥].

وفي هذه المرة جرت محاولة جادة من عبد الناصر لتحديد سلطة عامر، فقد شكّل في أيلول/سبتمبر ١٩٦٢ مجلس الرئاسة الذي يلمّح البعض إلى أن أحد أغراضه الثانوية ربما كان «إعادة تنظيم وضع الجيش على أسس سليمة»[١٦]. ويتسق مع هذا إعداد عبد الناصر لمشروع قرار بتحديد اختصاصات عامر عُرض على المجلس في تشرين الثاني/نوفمبر من العام نفسه. وما يعنينا هنا أن المجلس قد وافق على المشروع، وأن عامراً قد قدم استقالته بعد ذلك في كانون الأول/ديسمبر، وإن كان عبد الناصر قد تراجع في هذه المرة أيضاً.

وفي تفسير هذا الموقف من عبد الناصر، لا يمكن للمرء أن يعطي وزناً كبيراً للعامل الشخصي، كالقول إن عبد الناصر كان يقيم وزناً لصداقته العميقة بعامر، أو لاعتبار تاريخي كدور عامر المتميز في تكوين الضباط الأحرار[١٧]. فقد وصل الأمر إلى حدّ الصراع على السلطة، أو ارتبط على أقل الفروض بسير العمل في واحدة من أهم مؤسسات النظام، إن لم تكن أهمها. وثمة خط آخر للتحليل يبدو مقنعاً وصحيحاً، فمن المنطقي أن الخبرة الذاتية لعبد الناصر مع القوات المسلحة كأداة لتنفيذ الثورة، ثم لتهديدها في السنتين الأوليين من عمرها، قد جعلته حساساً تجاه أي تحرك من جانب هذه القوات، خاصة وأن مواجهة التحديات الخارجية قد أفضت إلى العمل على تقوية هذه القوات بدرجة لها اعتبارها. وقد كانت هذه الحساسية هي التي دفعت عبد الناصر في البداية إلى اختيار عامر لقيادة القوات المسلحة، بحيث يضمن على رأسها شخصية مخلصة. ولكن عامراً ـ ربما منذ عام ١٩٥٦ ـ بدأ يضغط لترجمة شعبيته الحقيقية داخل القوات المسلحة إلى نفوذ سياسي. ومن المؤكد أن تراجع عبد الناصر في المواجهة مع عامر في عام ١٩٦٢ قد سبقته تحركات معارضة في القوات المسلحة، كان من بينها تقديم قادة القوات البحرية والبرية والجوية وبعض كبار

(١٥) أحمد حمروش، **قصة ثورة ٢٣ يوليو: مجتمع جمال عبد الناصر** (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٧٤)، ص ٢١٢.

(١٦) حافظ، المصدر نفسه، ص ٣٤.

(١٧) محمود الجيار، «الأسرار الشخصية لجمال عبد الناصر،» **روزاليوسف**، ٢٩/١٢/١٩٧٥، ص ١٢ ـ ١٤.

القادة استقالاتهم، واجتماع عدد منهم في القيادة حيث أصرّوا على عودة عامر إلى موقعه[١٨].

ويفضي التحليل السابق إلى أن المؤسسة العسكرية كانت هي المؤسسة الوحيدة ذات السلطة الحقيقية في بنية صنع القرار في مصر في عهد عبد الناصر، ومع ذلك فإن التحديد الدقيق لنفوذها ليس سهلاً بأية حال[١٩]، خاصة بالنظر إلى الاتساق الفكري بين عبد الناصر وعامر، فمن الحقيقي أن الصراع بينهما لم يكن صراعاً بين تيارين سياسيين مختلفين داخل النظام، وإنما كان صراعاً على السلطة فحسب، إذ لم يكن عامر يعبّر فعلياً عن أي تيار فكري أو سياسي متميّز عمّا كان يمثله عبد الناصر[٢٠]. كما أن أحد الذين أتيح لهم أن يكونوا على مقربة من الدائرة الداخلية للسلطة يرى أن طموح مجموعة عامر «لم يتطلع إلى التأثير على سياسة عبد الناصر الخارجية»[٢١]، وإن كان مصدر آخر يرى أن عامراً ومؤيديه في المؤسسة العسكرية، وإن ساندوا سياسة عبد الناصر في قيادة الحركة العربية، إلا أنهم كانوا في بعض الأحيان يدفعونها إلى أبعد مما أراد عبد الناصر نفسه[٢٢]، وهو قول موضع شك.

هـ ـ دور المؤسسة التشريعية

ثمة اتجاه شائع ومفهوم عن دور المؤسسة التشريعية في مصر بعد عام ١٩٥٢، يرى أن هذه المؤسسة كانت تخضع دائماً للمؤسسة التنفيذية، ولا تفعل سوى أن تمدّها بمظهر للشرعية الدستورية، وكانت فعاليتها في التأثير في السياسات في حدها الأدنى عموماً، وتافهة في قطاع السياسة الخارجية بنوع خاص[٢٣].

---

(١٨) حروش، **قصة ثورة ٢٣يوليو: مجتمع جمال عبد الناصر**، ص ٢١٣ ـ ٢١٤.

(١٩) Malcolm H. Kerr, «The United Arab Republic, The Domestic Political and Economic Background of Foreign Policy,» in: Paul Y. Hammond and Sidney S. Alexander, *Political Dynamics in the Middle East* (New York: American Elsevier Publishing Company, 1972), p. 202.

(٢٠) حروش، المصدر نفسه، ص ٢٦٣.

(٢١) حافظ، «التاريخ السرّي لحكم عبد الناصر ـ حكم مكتب المشير،» ص ٦٧.

(٢٢) Robert Stephens, *Nasser: A Political Biography, Pelican* (London: Penguin Press, 1971), p. 385.

(٢٣) Dwisha, *Egypt in the Arab World: The Elements of Foreign Policy, pp. 117-8, and Kerr*, «The United Arab Republic, The Domestic Political and Economic Background of Foreign Policy,» p. 196.

غير أن دكمجيان يقدم تحليلاً يختلف إلى حد كبير عن التحليل السابق، فقد تتبّع عدة علامات اعتبرها مؤشرات على الأهمية المتزايدة للمؤسسة التشريعية ابتداءً من عام ١٩٦٤، وقدم تحليلاً لوظيفة مجلس عام ١٩٦٤ انتهى منه إلى أنه قد عمل كقناة توصيل بين الشعب والقيادة، ولكن في اتجاه واحد، وكصمام أمن وأداة لتعليم الشعب، مع تحفظ مؤداه وجود حدود واضحة لانغماس المجلس في الشؤون العسكرية والخارجية حتى على مستوى المناقشة. ومع ذلك فقد أثر المجلس على نحو متزايد في تشكيل السياسة على المستوى الداخلي، وحتى عندما كان المجلس «يختم كالسوفيات الأعلى» فقد كان يفعل ذلك بعد نقاش مستفيض. وهكذا انتهى دكمجيان إلى أن المجلس مثّل توسيعاً حذراً تدريجياً لنخبة صنع القرار الأصلية الصغيرة، وأشار إلى أن عبد الناصر نفسه كان حريصاً بوضوح على تقوية المؤسسة التشريعية بأحاديثه إليها في جلسات مغلقة والإجابة عن أسئلة الأعضاء[٢٤].

ويجب عدم النظر في التحليل السابق باستخفاف لاعتبارين على الأقل: الاعتبار **الأول** أن الطابع البالغ الجدية لدراسة دكمجيان المشار إليها يجعل المرء يتردد كثيراً قبل أن يستبعد دون نقاش أياً من تحليلاتها، والاعتبار **الثاني** أن «كر»، وإن اتفق مع القائلين بعدم تأثير أي من المجالس التشريعية بعد الثورة في السياسة العامة بدرجة كبيرة، فإنه قد استثنى مجلس عام ١٩٦٤ بصفة خاصة، على أساس أنه قد شهد عدداً من المناقشات الحيّة في عدد من المسائل الداخلية، وإن لم يصل إلى حدّ أن مثّل تحدياً ملحوظاً لوجهات نظر عبد الناصر ومجلس وزرائه[٢٥].

و ـ دور الرأي العام وجماعات الضغط

ثمة ترجيح للرأي القائل إن مستوى تأثير الرأي العام وجماعات الضغط في مصر في عملية صنع السياسة كان في حده الأدنى في عهد عبد الناصر. ولا ينفي هذا بطبيعة الحال وجود رأي عام يمكن أن يتأثر بسلوك النظام في الداخل والخارج، وأن صانع القرار الرئيسي بناء على ذلك يمكن أن يتحسب لهذا الرأي، خاصة عندما تكون هناك إخفاقات سياسية (كالانفصال السوري عن الجمهورية العربية المتحدة في عام ١٩٦١ أو هزيمة عام ١٩٦٧) أو ضغوط اقتصادية أو نفسية (كما يفترض أن يكون قد حدث إبان التدخل العسكري

---

(٢٤) Richard Harir Dekmejian, *Egypt under Nasser: A Study in Political Dynamics* (Albany, NY: State University of New York Press, 1971), pp. 154-166.

(٢٥) Kerr, Ibid., p. 196.

المصري في اليمن (١٩٦٢ ـ ١٩٦٧))[٢٦]. غير أن الشواهد المتاحة تشير إلى أن صانع القرار الرئيسي لم يغير في تلك الحالات وغيرها من توجهاته وسياساته، وإنما ازداد اهتمامه بصفة أساسية بتعبئة الرأي العام في صفه، كما تشير خبرة التدخل العسكري المصري في اليمن، على سبيل المثال.

ز ـ عملية صنع القرار

يمكن من التحليل السابق الانتهاء إلى تأكيد الدور السائد لعبد الناصر في عملية صنع القرار في السياسة الخارجية المصرية، بحيث إن مشاركة الآخرين فيها، أفراداً كانوا أو مؤسسات، كانت تعتمد في التحليل الأخير على وصولهم إلى عبد الناصر نفسه، بحيث إن درجة تأثيرهم فيها كانت تتناسب مباشرة مع درجة هذا الوصول. ويعني هذا أن عبد الناصر كان هو المحدد لدرجة التفاعل مع المؤسسات الأخرى لصنع القرار وتكرار هذا التفاعل، وهكذا لا يبدو أنه كان ثمة إجراءات رسمية أو محددة لعملية صنع القرار، وبدلاً من ذلك اعتمدت العملية في الشكل والمحتوى على نحو كلي تقريباً على حرية تصرّف عبد الناصر الذي اعتمد في ممارسته لدوره هذا على مجموعة صغيرة مكوّنة أساساً من عسكريين سابقين[٢٧].

ولا يعني هذا بطبيعة الحال أن عملية صنع القرار في عهد عبد الناصر كانت خلواً من الطابع المؤسسي[٢٨]، وإنما معناه أن المشاركة المؤسسية في عملية صنع القرار كانت تتحدد بإرادة صانع القرار الرئيسي، سواء من حيث درجتها (قوة وضعفاً) أو طبيعتها (مشاركة فعلية في عملية صنع القرار أو مشاركة أقرب إلى تنفيذ القرار منها إلى صنعه)[٢٩].

---

(٢٦) انظر: أحمد يوسف أحمد، **الدور المصري في اليمن، ١٩٦٢ ـ ١٩٦٧** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨١)، ص ٢٤٩ ـ ٢٥١.

(٢٧) Dwisha, *Egypt in the Arab World: The Elements of Foreign Policy*, pp. 121-123.

(٢٨) انظر: محمد حسنين هيكل، **ملفات السويس: حرب الثلاثين سنة** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٨٦)، ص ٤٥٩ ـ ٤٦٣.

(٢٩) بالنسبة إلى خبرة قرار تأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية في ١٩٥٦، انظر: المصدر نفسه، ص ٤٥٩ ـ ٤٦٧، ومحمد السيد سليم، «قرار تأميم قناة السويس عام ١٩٥٦: دراسة في اتخاذ القرار القطري،» ورقة قدمت إلى: إبراهيم سعد الدين، محمد السيد سليم ووليد خدوري، **كيف يصنع القرار في الوطن العربي: أبحاث ومناقشات الندوة العلمية التي عقدت في القاهرة**، مكتبة المستقبلات العربية البديلة؛ ٢، عملية صنع القرار العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥)، ص ١١٩ ـ ١٥٣.

٢ ـ عهد السادات (١٩٧٠ ـ ١٩٨١)

على الرغم من أن هذا العهد قد شهد تحولات عن سابقه، يمكن النظر إليها وكأنها قد أدخلت متغيّرات جديدة في نموذج عملية صنع القرار في عهد عبد الناصر، فإن الافتراض العام أن هذا النموذج قد انتقل من ذلك العهد إلى عهد السادات، بل لعل طابعه الفردي قد ازداد. ويلاحظ أن التعديل الدستوري الذي تم في بداية عهد السادات لم يحدث أي تغيير جذري في سلطات رئيس الجمهورية، على نحو ما سيجيء عندما نتعرض للإطار الدستوري لعملية صنع القرار في عهد مبارك الذي ورث هذا الإطار عن سلفه.

أما عن التحولات التي شهدتها المرحلة التي حكم السادات فيها مصر، فيمكن أن تُلخص من منظور عملية صنع القرار في تحولين رئيسيين: **أولهما** التراجع النسبي لنفوذ المؤسسة العسكرية على هذه العملية، **وثانيهما** ما بدا أنه بداية لتحول تدريجي نحو ديمقراطية الحياة السياسية. وبخصوص التحول الأول، فإن مؤشراته يمكن أن تنصرف إلى تزايد نسبة العناصر المدنية في النخبة الحاكمة من ناحية، وتبني السادات لسياسة الجيش المحترف، ومن ثم فقد عمل على إبعاده عن التدخل في الشؤون السياسية من ناحية أخرى[٣٠]، كذلك لوحظ أن السادات كان يغير قادة المؤسسة العسكرية كلما رأى ذلك ضرورياً بسهولة، على عكس خبرة عبد الناصر الذي لم يتمكّن من إزاحة عبد الحكيم عامر من على قمة هذه المؤسسة، على الرغم من إخفاقاته العسكرية والسياسية المتكررة، إلا بعد هزيمة عسكرية بحجم هزيمة عام ١٩٦٧.

أما البداية المفترضة للتحول التدريجي نحو ديمقراطية الحياة السياسية الذي ترتب عليه قيام نظام تعدد حزبي مقيّد اعتباراً من عام ١٩٧٦، فقد أفضى إلى ظهور مجموعة من الأحزاب السياسية المعارضة، ومع ذلك فقد كان تأثيرها محدوداً في المؤسسة التشريعية، وربما أكثر قليلاً في الرأي العام، لكن المهم في هذا التطور أن «السياسة» أصبحت مجالاً للمناظرة بين النظام والمعارضة[٣١].

(٣٠) علي الدين هلال، «السياسة الخارجية المصرية وأولوية الاعتبارات الاقتصادية،» في: بهجت قرني وعلي الدين هلال، محرّران، **السياسات الخارجية للدول العربية**، ترجمة جابر سعيد عوض (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٩٤)، ص ٢٥٤.

(٣١) المصدر نفسه، ص ٢٥٤ ـ ٢٥٥.

ومع ذلك يبدو مؤكداً أنه على الرغم من هذه التغيرات الحقيقية (التراجع النسبي في وزن المؤسسة العسكرية في عملية صنع القرار) أو الشكلية (الانتقال من التنظيم السياسي الواحد إلى التعدد الحزبي)، وعلى الرغم أيضاً من الاختلاف البيّن في التوجهات بين كل من عبد الناصر والسادات، فإن النموذج العام القائم على فكرة الدور المسيطر لصانع القرار الرئيسي قد استمر، وأن أية أدوار مؤسسية أو فردية مساعدة كانت تتوقف على إرادة الرئيس شخصياً[٣٢].

إن المفارقة تتمثل في كون نموذج صنع القرار في عهد الرئيس السادات قد اتسم بمزيد من الفردية، على عكس المتوقع من التحليل السابق، إذ قلص السادات من نفوذ المؤسسة العسكرية في عملية صنع القرار، وبادر إلى الأخذ بالتعددية السياسية، ناهيك عن عدم تمتعه بالصفات الكاريزمية التي كان عبد الناصر يتميّز بها. فعلى الرغم من أن السادات كان يحيط نفسه بمجموعة من المستشارين، إلا أنه لم يكن يستجيب لآرائهم، وكثيراً ما كان يتخذ العديد من القرارات دون الرجوع إليهم أو بالمخالفة لآرائهم. ولم يكن السادات يتجاهل آراء مستشاريه فحسب، ولكنه كان يتجاهل أيضاً وزراءه والمؤسسات الدستورية. ويؤكد ذلك منصور حسن الذي تقلد مناصب وزارية في عهده، وكان موضع ثقته، حيث يشير إلى أن عملية اتخاذ القرارات كانت تتم على صعيد المستوى الأعلى، أما وظيفة المؤسسات السياسية فكانت قاصرة على تأييد ما يُتخذ من قرارات.

وفي هذا الصدد أيضاً يقول محمد حافظ إسماعيل الذي شغل منصب مستشار السادات لشؤون الأمن القومي: «لقد اختار السادات أن يكون وحده السلطة السياسية العليا في البلاد، ومن ثم المسؤول عن القرارات الجوهرية في مسائل السياسة العليا والاستراتيجية العسكرية، ولم يكن ذلك يعني أنه لا يستمع إلى المشورة أو لا يسعى إليها، فقد وجد في مجلس الأمن القومي، وفي مجلس الوزراء، الإطار الذي يناقش فيه بعض قراراته قبل اتخاذها، إلا أن أياً من المجلسين لم يكن معنياً بالتصويت لإقرار سياسة مستقبلية، فقد ظل السادات هو في النهاية صاحب القرار، سلماً أو حرباً، بينما يوفر المجلسان التعرّف على نبض الرأي العام والإسهام في بلورة الخيار الأفضل وتنظيم تنفيذه». وكان ذلك

---

(٣٢) المصدر نفسه، ص ٢٦٠ ـ ٢٦١.

كله يؤكد رؤية السادات لذاته كأب للعائلة المصرية عليه أن يرعى شؤونها ويدير أمورها وما عليها إلا السمع والطاعة وتنفيذ أوامره وقراراته[٣٣].

وقد يعزّز ما سبق، أن السادات قد اتخذ عدداً من القرارات الخارجة على مألوف السياسة المصرية، يأتي قرار زيارة القدس في عام ١٩٧٧ في مقدمتها، وهو القرار الذي قوبل بمعارضة مؤسسية واضحة أفضت إلى استقالة وزيري الخارجية والدولة للشؤون الخارجية فور إعلان القرار، وأفضى تنفيذه لاحقاً إلى استقالة وزير ثالث (وزير الخارجية الذي جاء خلفاً لسلفه المستقيل) أبى إلا أن يعلن هذه الاستقالة قبل التوقيع على اتفاقيتي كامب ديفيد في أيلول/سبتمبر ١٩٧٨. وتظهر الطريقة التي تعامل بها السادات مع هذه الاستقالات الثلاث وغيرها إصراره على التفرّد باتخاذ القرار.

وأدى الطابع الفردي الحادّ لعملية صنع القرار في عهد السادات إلى اتخاذ قرارات بالغة الانفعالية، عندما وصل مزاجه النفسي إلى أقصى درجة من التوتر بسبب المعارضة الداخلية لسياسته تجاه إسرائيل وغير ذلك من السياسات. ويعدّ قرار اعتقال كافة معارضيه في أيلول/سبتمبر ١٩٨١ قبل اغتياله بشهر واحد خير شاهد في هذا السياق.

ومع ذلك، ينبغي التأكيد مرة أخرى أن كل ما سبق لا يعني أن البعد المؤسسي في عملية صنع القرار في عهد السادات كان غائباً تماماً، بل على العكس فإن واحداً من قراراته ـ بل أفضلها على الإطلاق ـ وهو قرار حرب تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٣ قد تضمن أدواراً مؤسسية حقيقية، كما إن السادات، وإن لم يلق بالاً إلى الرأي العام بصفة عامة، قد اضطر إلى التراجع عن واحد من أهم قراراته الداخلية، وهو ذلك الخاص برفع أسعار السلع الغذائية في كانون الثاني/يناير ١٩٧٧ أمام الاعتراض الشامل الذي قوبل به هذا القرار من قبل الرأي العام المصري، وصولاً إلى حد انتشار المظاهرات وأعمال الشغب بطول مصر وعرضها، وهو الأمر الذي يعطي أهمية خاصة لضرورة تحليل معطيات البيئة المحيطة بصانع القرار الرئيسي، مهما بلغت درجة تسلطه على عملية صنع القرار.

---

(٣٣) صلاح السيد بيومي، **صنع القرار السياسي في مصر، ١٩٥٦ ـ ١٩٩٠: عبد الناصر ـ السادات ـ مبارك**، كتاب الوفد (القاهرة: لجنة الثقافة والفكر، ٢٠٠١)، ص ١١١ ـ ١١٢.

ثانياً: المتغيّرات الداخلية لعملية صنع القرار

١ ـ الإطار الدستوري

ورث العهد الحالي في مصر (١٩٨١ ـ) إطاراً دستورياً من العهد السابق يعزّز المكانة التي اكتسبها رئيس الجمهورية ـ صانع القرار الرئيسي في مصر ـ منذ ثورة تموز/يوليو ١٩٥٢ أو على الأقل يحافظ عليها. فقد وضع دستور ١٩٧١ الذي تم إقراره في بداية عهد السادات رئيس الجمهورية في وضع يسمو على سلطات الدولة الأخرى، وليس في وضع رئيس السلطة التنفيذية، فهو وفقاً للمادة الرقم (٧٣) «يرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني»، كما يتمتع الرئيس بموجب الدستور بسلطات تشريعية واسعة، فله بموجب المادة الرقم (١٠٨) عند الضرورة، وفي الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة تالية، فإذا لم تُعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها، زال ما لها من قوة القانون. ولسنا بحاجة إلى التذكير بأن هذه المادة تعطي رئيس الجمهورية اختصاصاً تشريعياً واسعاً بالنظر إلى المعطيات السياسية السائدة التي تشير إلى سيطرة حزبه الدائمة منذ تولي الحكم على أغلبية مريحة داخل مجلس الشعب، وهو بالتالي يضمن الحصول على التفويض حين يريد، ويضمن إقرار ما يصدره من قرارات.

كذلك يستطيع الرئيس، ودون تفويض من مجلس الشعب، أن يصدر قرارات تكون لها قوة القانون إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير (المادة ١٤٧)، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، وإلا زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرّها المجلس زال كذلك وبأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار على وجه آخر. كذلك لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين (المادة ١٠٩) وله حق إصدار القوانين والاعتراض عليها (المادة ١١٢)، وإن كان حق الاعتراض قد قيّد بموجب المادة الرقم (١١٣) التي تنصّ على أنه: «إذا اعترض رئيس

الجمهورية على مشروع قانون أقرّه مجلس الشعب ردّه إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يردّ مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا ردّ في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقرّه ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأُصدر»، ومع ذلك فمن الواضح أن هذا القيد في ظل المعطيات السياسية السائدة منذ تولي مبارك الحكم، التي سبقت الإشارة إليها، قيد شكلي لأن الرئيس لم يكن بحاجة إلى الاعتراض على القوانين أصلاً ما دام أن حزبه طيلة هذه الفترة صاحب أغلبية مريحة للغاية في المؤسسة التشريعية. كذلك أعطى الدستور رئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات على أن يبلغها إلى مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان (المادة ١٥١)، ويُفهم صراحة من نص المادة أن لا سلطة للمجلس في هذا الخصوص بدليل أن المادة نفسها تنصّ على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمّل خزانة الدولة شيئاً من النفقات، تجب موافقة مجلس الشعب عليها.

وأخيراً، أعطى الدستور الرئيس حق المبادرة إلى طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور (المادة ١٨٩)، ويتطلب هذا التعديل موافقة مجلس الشعب أولاً على المبدأ بأغلبية أعضائه، وثانياً على التعديل بأغلبية الثلثين، على أن يلي ذلك عرض التعديل على الشعب لاستفتائه بشأنه. وينطبق على هذه القيود ما سبقت الإشارة إليه من «حقائق» سياسية بالنسبة إلى غيرها من القيود، الأمر الذي يفضي في التحليل الأخير إلى نفاذ إرادة رئيس الجمهورية بشأن تعديل الدستور.

من ناحية أخرى، أعطى الدستور الرئيس من السلطات ما يجعل منه قيداً على ممارسة مجلس الشعب دوره الرقابي، فإذا كان المجلس يستطيع أن يسحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم في إطار الشروط المنصوص عليها في المادة الرقم ١٢٦، فإنه لا يستطيع أن يمارس الحق نفسه بالنسبة إلى رئيس مجلس الوزراء، إذ تنصّ المادة الرقم (١٢٧) على ما يلي: «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشرة من أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة، وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب، وفي حالة تقرير المسؤولية يعدّ المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة

أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع على استفتاء شعبي. . . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة». ويعني هذا أن المجلس لا يستطيع أن يقرر مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في كل الأحوال، ومرة أخرى فإن المعطيات السياسية السائدة لم تفتح الباب يوماً لمثل هذه الممارسة المعقدة، إذ تكفلت أغلبية الحزب الحاكم دائماً بتقويض أية محاولة في اتجاه تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء من قبل مجلس الشعب. وفي النهاية فإن رئيس الجمهورية يستطيع أن يحل مجلس الشعب، وكانت المادة الرقم (١٣٦) تقيد هذا الحق بحالة الضرورة واستفتاء الشعب، غير أنها عدلت بحيث ألغى قيد الاستفتاء الشعبي.

تأتي بعد ذلك الاختصاصات التنفيذية الواسعة التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية، فهو يتولى هذه السلطة بموجب المادة الرقم (١٣٧)، وفي هذا الإطار له أن يعين نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم (المادة الرقم ١٣٩)، ويعيّن رئيس مجلس الوزراء ونوابه ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم (المادة الرقم ١٤١)، ويلاحظ أن الدستور لا يلزم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحزب الفائز بالأغلبية رئيساً لمجلس الوزراء، وبالإضافة إلى ذلك فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة (المادة الرقم ١٥٠)، وهو الذي يعيّن الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم (المادة الرقم ١٤٣).

وأخيراً أعطى الدستور (المادة الرقم ١٤٨) رئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ، وأوجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر «ما يراه» بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب، وبموجب هذه «القيود» الدستورية تعيش مصر في ظل حالة الطوارئ منذ تولي الرئيس مبارك الحكم.

يتضح من كل ما سبق الوضع المحوري المسيطر لصانع القرار الرئيسي في مصر من المنظور الدستوري، سواء لما أعطاه الدستور من اختصاصات تشريعية وتنفيذية واسعة لرئيس الجمهورية أو بالنظر إلى المعادلة السياسية السائدة في مصر منذ بدأت ولاية الرئيس مبارك. ولعل القيد الوحيد الباقي على صانع

القرار الرئيسي هو قيد السلطة القضائية التي نص الدستور على استقلالها ووضع ضمانات هذا الاستقلال (المواد الأرقام ١٦٥، و١٦٦، و١٦٨)، كما تضمن الأحكام الخاصة بالمحكمة الدستورية العليا التي تتولى دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، والتي تتولى كذلك تفسير النصوص التشريعية (المادتان الرقمان ١٧٤ و١٧٥)، ووضع ضمانات الاستقلال لقضاتها (المادة الرقم ١٧٧).

وعلى عكس القيود السابقة الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في مجال علاقته بالسلطة التشريعية التي رأينا ـ فضلاً على قصورها الدستوري ـ أنها لا تعدو سوى أن تكون قيوداً شكلية، إذا أخذنا المعادلة السياسية في الساحة المصرية منذ تولي الرئيس مبارك الحكم في الاعتبار، فإن السلطة القضائية بصفة عامة، ومن خلال المحكمة الدستورية العليا بصفة خاصة، قد تحولت إلى قيد حقيقي على صانع القرار المصري، بحيث أصبحت تقوم بدور فعلي لا في اتخاذ القرار، بطبيعة الحال، وإنما في إلغائه أو تصحيحه أو تفسيره، بحيث يتجاوز مضمونه الرؤية الأصلية لصانع القرار. ويقول الفقيه الدستوري يحيى الجمل في هذا السياق:

«من الحقائق التي أصبحت مستقرة ـ ونرجو أن يكتب لها الاستمرار ـ أن القضاء في مصر، منذ وقت طويل، يحظى من شعب مصر بتوقير وتقدير كبيرين، لما أثبته طوال السنين منذ بداية التنظيم القضائي الحديث في أواخر القرن التاسع عشر، من حرص على الإمساك بميزان العدل، وبعد عن الهوى، وميل إلى تأكيد الاستقلالية في مواجهة كافة سلطات الدولة. ومن الحق أن نقول إن ذلك كله قد بدأ حتى قبل أن توجد النصوص القانونية التي تؤكد استقلاله، ثم تعمّق واستقر بعد وجود هذه النصوص وفي ظلها.

وإذا كانت قد وجدت فترات ضاقت فيها السلطة ذرعاً باستقلال القضاء وحمايته للحريات، وحرصه بعناد على أن يبتعد عن الانضواء تحت مظلة أحد أياً كان موقعه، فإن تلك الفترات الكئيبة لم تطل، واستطاع الرأي العام في مصر، واستطاع القضاء الذي يجلّه ذلك الرأي العام، أن يخرج من تلك الفترات القصيرة والمحدودة لحسن الحظ كريماً وعظيماً»[٣٤].

---

(٣٤) يحيى الجمل، **القضاء الدستوري في مصر** (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠)، ص ٢٢٩.

ويضيف الجمل بخصوص المحكمة الدستورية تحديداً:

«أستطيع أن أقرر دون أدنى مبالغة أن المحكمة الدستورية العليا في مصر قد استطاعت في فترة وجيزة إذا قورنت بحياة المحكمة الأمريكية العليا أن تؤكد وجودها، وأن تثبت بما لا يدع مجالاً للشك عند أحد، أنها حارس قوي أمين على أحكام الدستور ومبادئه، وأنها أثرت في الكثير من جوانب الحياة العامة تأثيراً إيجابياً، وجعلت من سيادة القانون حقيقة واقعة وليست مجرد شعار عام»[٣٥].

وسوف يتضح دور المحكمة الدستورية، بصفة خاصة، عندما نعرض نماذج لقرارات بالغة الأهمية على الأصعدة كافة أسقطتها هذه المحكمة.

٢ ـ العوامل الاقتصادية

اكتسبت العوامل الاقتصادية، كأحد متغيّرات عملية صنع القرار في مصر، وزناً في عهدي السادات ومبارك أكبر بكثير مما كان لها في عهد عبد الناصر، الذي ارتبط اسمه بتجربة تنموية مستقلة تطورت من الاعتماد على رأس المال الوطني إلى الأخذ بالاشتراكية الديمقراطية التعاونية، وانتهاءً بتبني نهج اشتراكي واضح اعتباراً من قرارات تموز/ يوليو ١٩٦١. وبموجب هذه القرارات أصبحت الدولة هي المنتج الأول بعد أن تملّكت أهم وسائل الإنتاج، بالإضافة إلى دورها المسيطر على باقي القطاعات التي ظل للملكية الخاصة دور أساسي فيها، كما في حالة قطاع الزراعة بصفة خاصة.

أما السادات، فقد تبنى توجهات مختلفة تماماً، دشن بموجبها في عام ١٩٧٤ سياسة الانفتاح الاقتصادي ـ التي انتقلت إلى عهد مبارك في ما بعد ـ مبرراً ذلك بصفة أساسية بفشل التجربة الاقتصادية الاشتراكية في عهد عبد الناصر. وليس هذا هو السياق المناسب لمناقشة هذا الحكم لأن ما يعنينا هو أنه في ظل تلك التجربة كانت للسياسة الأولوية على الاقتصاد، بمعنى أن عبد الناصر اهتم بتنفيذ مشروعه السياسي بغضّ النظر عن تكاليفه الاقتصادية، وبالذات في المجال الخارجي، أما في عهد السادات وما بعده فقد أصبحت للاعتبارات الاقتصادية أولوية واضحة.

---

(٣٥) المصدر نفسه، ص ١٢٨. وفي المعنى نفسه وإن بصيغة أكثر تحفظاً: انظر: **التقرير الاستراتيجي العربي، ١٩٩١** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٢)، ص ٣٧٣.

فتحت سياسة الانفتاح الاقتصادي الطريق لتطورات رئيسية أثرت بوضوح في عملية صنع القرار في مصر، ويمكن إجمال أهم هذه التطورات في اثنين: **الأول** تزايد دور رجال الأعمال في الاقتصاد المصري عامة، وعملية صنع السياسات والقرارات خاصة، **والثاني** تزايد الاعتماد على رؤوس الأموال الأجنبية. ومن ناحية أخرى، فإن الوضع الذي آل إليه الاقتصاد المصري، والذي يشخصه د. مصطفى السعيد باقتدار في كتابه: **الاقتصاد المصري وتحديات الأوضاع الراهنة**[٣٦]، بالإضافة إلى التغيّرات البنيوية التي شهدها الوطن العربي في أعقاب ارتفاع أسعار النفط بالتزامن مع حرب تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٣، قد أدى إلى موجة غير مسبوقة من تدفق العمالة المصرية عبر الحدود المصرية إلى البلدان العربية على النحو الذي جعل من تحويلاتهم النقدية إلى الوطن مصدراً رئيسياً من مصادر العملة الصعبة، وزاد من هشاشة الاقتصاد المصري في علاقته ببيئته الخارجية، ومن ثم من أهمية القيود الخارجية ذات الطابع الاقتصادي على عملية صنع القرار على نحو ما سنرى. حول هذه القضايا الثلاث، إذن (صعود دور رجال الأعمال المصريين، وتزايد الاعتماد على الخارج في الحصول على رؤوس الأموال والمساعدات، والعمالة المصرية في الوطن العربي وتأثيراتها الاقتصادية)، يدور التحليل التالي.

أ ـ صعود دور رجال الأعمال

يعتبر رجال الأعمال إحدى الفئات المؤثرة في أي مجتمع، ومن المنطقي أن توجد علاقة بين هذه الفئة والنظام السياسي، أقلها ضغط رجال الأعمال على مؤسسات صنع القرار لاتخاذ القرارات التي تعنى بمصالحهم أو منع صدور قرارات لا تتسق وهذه المصالح. ومن ناحية أخرى قد تسعى النخبة الحاكمة إلى جذب رجال الأعمال إلى قلب النظام السياسي، وصولاً إلى أن يكونوا جزءاً من هذه النخبة بما يحقق مصالح كلا الطرفين.

وفي النظم السياسية للدول النامية يتزايد تأثير رجال الأعمال مع انتشار الفساد السياسي بالمعنى الواسع، والمتمثل في استعداد صانع أو صانعي القرار لإصدار قرارات لخدمة أفراد أو جماعات نظير الحصول من هذه الجماعات على مقابل ما. ومن ناحية أخرى، انتقل رجال الأعمال من مرحلة الوصول غير

---

(٣٦) مصطفى السعيد، **الاقتصاد المصري وتحديات الأوضاع الراهنة: مظاهر الضعف، الأسباب، العلاج** (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٢).

المباشر إلى المؤسسات السياسية عن طريق وسطاء، إلى مرحلة الوصول المباشر من خلال الأحزاب الحاكمة أو المؤسسات التشريعية وغيرها، على أساس أن هذا الوضع يتيح لهم دوراً مباشراً في عملية صنع القرار. ومن أهم العوامل التي تيسر السبل أمام رجال الأعمال إلى تحقيق أهدافهم، شيوع قيم الفساد السياسي والإداري، وعدم وجود قواعد واضحة لصناعة القرار أو تحكّم فرد أو أفراد فيه وغياب الرقابة السياسية الشعبية[٣٧].

في هذا الإطار، ظهرت جماعات جديدة من رجال الأعمال في النصف الثاني من السبعينيات وأوائل الثمانينيات من القرن العشرين، واتسمت على وجه العموم بفاعلية ملحوظة انعكست على عملية صنع القرارات الاقتصادية بصفة خاصة. وتعود هذه الفاعلية إلى عدد من العوامل، أهمها قدرة هذه الجماعات، بطبيعة الحال، على توفير تمويل ضخم ومستقل لأنشطتها، والتزاوج الملحوظ بين الثروة والعمل السياسي. وقد نجحت هذه الجماعات في بلورة آليات للتأثير في عملية صنع القرارات، بل وللمشاركة فيها، ومن آليات التأثير تنظيم اللقاءات مع الوزراء والمسؤولين، وإعداد المذكّرات التي تتضمن وجهة نظرهم، وتنظيم مؤتمرات محلية ودولية لرجال الأعمال. كما أن رئيس الجمهورية أصبح يصطحب أعداداً منهم بانتظام في رحلاته الداخلية والخارجية. ومن آليات المشاركة اللجنة المشتركة من الحكومة ورجال الأعمال، التي صدر بتشكيلها قرار من مجلس الوزراء في عام ١٩٨٥ لتبادل الآراء حول السياسات والأوضاع الاقتصادية، على أن ترفع اللجنة توصياتها إلى رئيس الوزراء لاتخاذ ما يراه بشأنها عند وضع الخطوط الرئيسية للسياسات الاقتصادية.

ومن التطورات ذات المغزى، في هذا الصدد، ما يتعلق بالتشابك بين رجال الأعمال المصريين والأجانب. ويمكن الإشارة بصفة خاصة إلى غرفة التجارة الأمريكية في القاهرة التي بدأ نشاطها اعتباراً من عام ١٩٨٢، وهي فرع من فروع مجلس غرف التجارة الأمريكية، وتتبنى أهدافاً مماثلة لأهداف جماعات رجال الأعمال، بالإضافة إلى الأهداف المرتبطة بطبيعتها الخاصة، التي تدور حول تعميق الارتباط بالشركات الأمريكية. وثمة أمثلة أخرى عديدة بطبيعة الحال

---

(٣٧) محمد صفي الدين خربوش، «رجال الأعمال يشترون الدولة العربية،» إسلام أون لاين (٣٠ آب/أغسطس ٢٠٠٠)، <http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=ArticleA_C&pagename=Zone-Arabic-News/NWALayout&cid=1171539769392>.

على ذلك التشابك، من أهمها المجلس الرئاسي المصري ـ الأمريكي[٣٨].

وقد تحيزت النخبة الحاكمة المصرية منذ منتصف سبعينيات القرن العشرين إلى بعض عناصر فئة رجال الأعمال على الأقل، بدعوى أن المساس بها من شأنه تهديد المناخ الاستثماري[٣٩]. وكان واضحاً أن قمة النظام السياسي تستنكر كل تيار فكري سياسي أو اجتماعي يحذر من توسعها وامتداد أنشطتها، ومن ثم يصبح انتقاد تلك العناصر من قبيل التشكيك في القيادة السياسية نفسها[٤٠]. وفي هذا الإطار، تعاظم نفوذ هذه الفئة على عملية صنع القرار، وأصبحت أجهزة الدولة أداة لاستصدار التشريعات والقرارات المختلفة التي تمكّنها من تحقيق مصالحها[٤١]، وإن كان من الضروري الإشارة إلى أن مصالح رجال الأعمال في مصر ليست متجانسة؛ فرجال الصناعة، على سبيل المثال، يدافعون عن السياسات الحمائية للمنتجات المحلية على العكس من لوبي المستوردين. . . وهكذا[٤٢]. ويلاحظ أن هذا التباين بين مصالحهم لا يقلل من وصولهم إلى عملية صنع القرار والتأثير فيها، وإنما يظهر أن هذا التأثير قد يكون في اتجاهات متعارضة. وتظهر الأرقام درجة وصول رجال الأعمال إلى مؤسسات صنع القرار التشريعي (مجلس الشعب) والتنفيذي (مجلس الوزراء)، حيث بلغ عدد رجال الأعمال في مجلس الشعب الذي انتخب في عام ١٩٩٥، ٣٧ عضواً مثلوا ٨,١ بالمئة من أعضائه، وهو الرقم الذي قفز في المجلس التالي الذي انتخب في عام ٢٠٠٠ إلى أكثر من الضعف (٧٧ عضواً) مثلوا نسبة ١٧ بالمئة من أعضاء المجلس[٤٣]. ، ثم تراجع هذا العدد قليلاً في مجلس ٢٠٠٥ إلى ٦٨ عضواً، بما نسبته حوالى ١٥ بالمئة[٤٤]. والواقع أن

---

(٣٨) **التقرير الاستراتيجي العربي،** ١٩٨٦، إشراف السيد ياسين (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٨٧)، ص ٣٨١ ـ ٣٨٨، ووردة هاشم، «حدود الدور السياسي لرجال الأعمال في مصر،» **ملف الأهرام الاستراتيجي،** العدد ١٠٦ (تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣)، <http://acpss.ahram.org.eg/ahram/2001/1/1/FI1E9.HTM>.

(٣٩) سامية سعيد إمام، **من يملك مصر؟: دراسة تحليلية للأصول الاجتماعية لنخبة الانفتاح الاقتصادي في المجتمع المصري،** ١٩٧٤ ـ ١٩٨٠ (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٦)، ص ١٣٦.

(٤٠) المصدر نفسه، ص ١٣٨.

(٤١) المصدر نفسه، ص ١٥٥.

(٤٢) هاشم، المصدر نفسه.

(٤٣) انظر: محمد أبو ريدة، «البنية السياسية والاجتماعية لمجلس ٢٠٠٠،» **الديموقراطية،** السنة ١، العدد ١ (شتاء ٢٠٠١)، ص ٧٨.

(٤٤) انظر: محمد أبو ريدة، في: عمرو هاشم ربيع، محرّر، **انتخابات مجلس الشعب، ٢٠٠٥** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٦)، ص ٢٢٣.

حساب عدد مقاعد رجال الأعمال في المؤسسة التشريعية يبدو مضللاً بالنظر إلى عدم وضوح المعيار الذي يستند إليه في تحديد من هو رجل الأعمال عند حساب هذه الإحصاءات، ويقدر البعض أن عدد رجال الأعمال في المؤسسة التشريعية يمكن أن يزيد بكثير إذا عُدل معيار تحديد رجل الأعمال[٤٥].

وربما يكون الأهم من ذلك هو ثقلهم النوعي داخل المجلس، حيث يرأس رجال الأعمال أربع لجان على الأقل من تسع عشرة لجنة، بنسبة تزيد على ٢١ بالمئة، ناهيك عن أنها تشكل في مجموعها اللجان التي تختص بأبعاد النشاط الاقتصادي كافة، وهي لجنة الخطة والموازنة، ولجنة الشؤون الاقتصادية، ولجنة الصناعة والطاقة، ولجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير[٤٦].

غير أن الأكثر أهمية بلا جدال هو صعودهم الواضح في التركيبة الحالية لمجلس الوزراء المصري في عام ٢٠١٠ الذي يضم على الأقل خمسة من رجال الأعمال يتولون وزارات خدمية مهمة، كالزراعة، والصحة، والتجارة، والصناعة، والإسكان، والسياحة. وجدير بالذكر أن بعض الصحف المستقلة كانت قد ألمحت قبيل التشكيل الوزاري في عام ٢٠٠٦ إلى عدم رضا الرئيس مبارك عن هذه التشكيلة، وإلى أنه طلب من المكلف بتشكيل الوزارة أن يعيد النظر في التشكيل المقترح، إلا أن الصورة النهائية للتشكيل الوزاري لم تختلف نهائياً عن التشكيل الذي قيل إن الرئيس قد اعترض عليه. ويؤكد ما سبق أن رجال الأعمال قد باتوا يشكّلون دون شك متغيراً مهماً في عملية صنع القرار في مصر.

ب ـ تزايد الاعتماد على الخارج في جلب رؤوس الأموال والمساعدات

يعدّ الاعتماد على الخارج كمصدر لتدفق رؤوس الأموال والمساعدات بعداً أصيلاً من أبعاد سياسة الانفتاح الاقتصادي التي دشنها السادات وواصل مبارك

---

(٤٥) انظر: وسام فؤاد، «رجال الأعمال والسياسة في مصر: ماذا بعد الاقتصاد؟،» إسلام أون لاين (١٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٠)، < http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=ArticleA_C&cid=1172571455063&pagename=Zone-Arabic-News%2FNWALayout >.

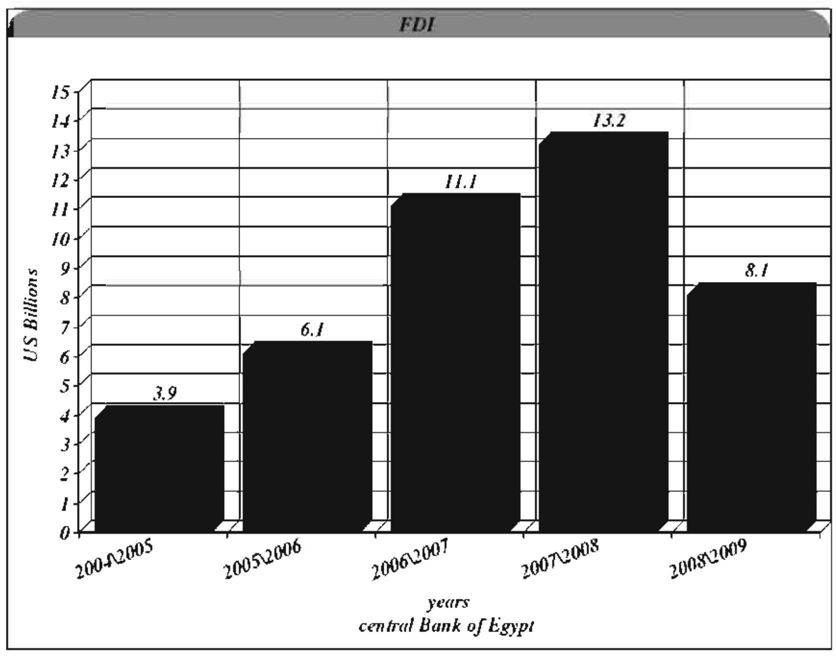
(٤٦) انظر: مضبطة الجلسة الثالثة في دورة انعقاد مجلس الشعب العادية الأولى، الفصل التشريعي التاسع، ٢٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥، والتي تضمّنت نتيجة انتخاب هيئات مكاتب اللجان النوعية للمجلس التي أجريت يوم السبت بتاريخ ٢٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥، في: **مضبطة الجلسة الثالثة من دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي التاسع لمجلس الشعب** (٢٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥)، ص ٩ ـ ١١.

تبنيها، والأهم من ذلك أن ذهنية واضعي هذه الاستراتيجية ومنفذيها تفضي إلى تفضيل معالجة المشاكل الاقتصادية الحادة التي عاناها الاقتصاد المصري في ظل تلك السياسة ـ أي سياسة الانفتاح الاقتصادي ـ بالتركيز على السعي إلى جلب مزيد من رؤوس الأموال والمساعدات الخارجية، وليس الاتجاه إلى تصحيح داخلي يقضي على عوامل الهدر والفساد، ويعيد النظر في سياسات ثبت خطؤها أو على الأقل عدم كفاءتها. وفي هذا الإطار، تبرز الولايات المتحدة الأمريكية في الصدارة، سواء كمصدر للاستثمار الأجنبي في مصر أو كمانح للمعونة، ويليها في ذلك الاتحاد الأوروبي والدول العربية.

وبعد القطيعة المصرية ـ الأمريكية في عهد الرئيس عبد الناصر، وبصفة خاصة اعتباراً من النصف الثاني من الستينيات، بدأ أول ظهور رسمي لمصر في برنامج المساعدات الأمريكية لدول العالم في كانون الثاني/ يناير ١٩٧٥، حين صدق الرئيس الأمريكي فورد على قانون المعونات الخارجية الذي كان نصيب مصر منه ٢٥٠ مليون دولار، وظلت المعونات الأمريكية لمصر ثابتة عند هذا الرقم حتى أبرمت اتفاقيتا كامب ديفيد بين مصر وإسرائيل في عام ١٩٧٨، فأصبحت مصر تحتل المرتبة الثانية في برنامج المعونات الخارجية بعد إسرائيل، وذلك لتشجيع مصر على مواصلة عملية السلام، ومحاولة تعويض الخسارة التي ألمّت بالاقتصاد المصري بسبب قطع المعونات العربية بعد توقيع معاهدة السلام المصرية ـ الإسرائيلية في عام ١٩٧٩. وفي هذا الإطار أصبح رقم المعونة الأمريكية إلى مصر يدور حول ملياري دولار سنوياً، يذهب أكثر من نصفه بقليل إلى الجانب العسكري، والباقي إلى الجانب الاقتصادي، إلى أن بدأ برنامج خفض المعونات الأمريكية لدول العالم، الذي أعلنته واشنطن في عام ١٩٩٩، وبموجب هذا البرنامج بدأ خفض تدريجي لهذا المبلغ لم يمسّ الشق العسكري، غير أن الشق الاقتصادي أخذ في التناقص إلى أن وصل إلى حوالى ٤٠٠ مليون دولار بحلول عام ٢٠٠٩.

من ناحية أخرى، حدثت زيادة تدريجية في صافي الاستثمار الأجنبي المباشر، وتظهر الأرقام المتاحة في السنوات الأخيرة ارتفاع صافي الاستثمار الأجنبي من ٧٠٠,٧ مليون دولار خلال العام المالي ٢٠٠٢/ ٢٠٠٣ إلى ٢,١ مليار دولار خلال العام المالي ٢٠٠٣/ ٢٠٠٤، فإلى ٣,٩ مليار دولار خلال العام المالي ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥، وإلى ٦,١ مليار دولار خلال العام المالي ٢٠٠٥/ ٢٠٠٦، وإلى ١٣,٢ مليار دولار خلال العام المالي ٢٠٠٧/ ٢٠٠٨، وإن هبط إلى ٨,١ مليار

دولار خلال العام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٩[٤٧]. وتحتل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي مركز الصدارة كمصدر للاستثمار الأجنبي المباشر:



المصدر: البنك المركزى المصري.

ويعني ما سبق أن السياسة الاقتصادية المصرية تعتمد على المعونات الأجنبية والاستثمار الأجنبي المباشر على نحو متزايد من ناحية، وأن مصدرها الرئيسي في هذا الصدد هو الولايات المتحدة الأمريكية من ناحية أخرى، وهو الأمر الذي يرسي قيوداً محددة على صانع القرار المصري ما دام متمسكاً بتلك السياسة. ويلاحظ أن ارتباط المساعدات الاقتصادية بقيود يفرضها الطرف المانح على الطرف المتلقي مسألة بديهية ومؤثرة في العلاقات الدولية. وتاريخ المساعدات الأمريكية لمصر منذ عهد عبد الناصر وحتى الآن أكثر من واضح في هذا الشأن، فبعد أن أخفقت هذه المساعدات في ترويضه، وصلت الأمور إلى نقطة اللاعودة في عام ١٩٦٦، حين ربطت الإدارة الأمريكية استمرار مساعداتها لمصر ـ التي لا تقارن بحال بالمساعدات

(٤٧) انظر موقع وزارة الاستثمار على شبكة الإنترنت: <http://www.investment.gov.eg/MOI_Portal_AR/Information+Center/Publications/Reports_and_Indicators/Foreign+Egypt>.

الراهنة ـ برضاها عن سياسة مصر الخارجية، ورفض عبد الناصر علناً الانصياع لهذا الابتزاز. وفي المقابل، فإن استئناف المساعدات في عام ١٩٧٥ ارتبط بتغير واضح في توجه السياسة المصرية في عهد السادات بالطريقة نفسها التي ارتبطت بها زيادة المساعدات بتوقيع اتفاقيتي كامب ديفيد في عام ١٩٧٨، بما يعني صراحة أن استمرار هذه الزيادة رهن باستمرار مصر في سياسة السلام مع إسرائيل، وهو ما يوضح القيود الضمنية في أية مساعدة اقتصادية بحجم المساعدات الأمريكية لمصر على عملية صنع القرار فيها، على أن هذه القيود بطبيعة الحال لا ترتبط بعملية السلام مع إسرائيل فحسب، وإنما تطاول غيرها من السياسات المصرية في الخارج والداخل على النحو الذي سيتضح لدى تحليل بعض نماذج للقرارات المصرية في العهد الحالي. وهكذا أصبح موعد الموافقة السنوية للكونغرس الأمريكي على استمرار تقديم معونات لمصر، وقيمة هذه المعونات، موسماً للابتزاز السنوي للحكومة المصرية، تتعرض فيه إلى أكبر قدر ممكن من الضغوط لكي تلتزم تماماً بما تريدها السياسة الأمريكية أن تلتزم به.

غير أن ثمة بعداً آخر في قضية المساعدات الأمريكية سبقت الإشارة إليه، وهو علاقة هذه المساعدات بالقوة العسكرية المصرية. ففي إطار الوضع الراهن للاقتصاد المصري، وكذلك التوجهات السياسية الحالية لنظام الحكم، أصبح المصدر الرئيسي لتحديث القوة العسكرية المصرية هو تلك المساعدات التي رأينا أنها تزيد قليلاً على المليار دولار في الشق العسكري، وهو ما يعني أن سقف هذه القوة يتحدد بالإرادة الأمريكية، الأمر الذي لا بد من أن ينعكس على الدور الإقليمي لمصر، بحيث لا يمكن أن يتجاوز حدوداً يصبح في مقدوره بعدها أن يهدد إسرائيل أو أية مصلحة أمريكية أخرى في المنطقة.

ج ـ العمالة المصرية في البلدان العربية

كان طبيعياً أن يترتب على الركود ونقص السيولة الحادين اللذين أصابا الاقتصاد المصري تفاقم مشكلة البطالة التي لا تعترف الحكومة المصرية بها إلا على استحياء، ولا يوجد اتفاق بشأن معدلاتها، وإن كان ثمة اتفاق على خطورتها[٤٨]. وإذا كانت السياسات الاقتصادية الراهنة مسؤولة عن هذه المشكلة إلى حدّ كبير،

---

(٤٨) انظر: السعيد، **الاقتصاد المصري وتحديات الأوضاع الراهنة: مظاهر الضعف، الأسباب، العلاج**، ص ١٦.

فإن المعدلات العالية للنمو السكاني في مصر لا تساعد بدورها على تسهيل الحلول، وقد وقع هذا كله في ظل الطفرة النفطية التي حدثت ابتداءً من النصف الثاني من سبعينيات القرن العشرين في عدد من الدول العربية، صادف أن معظمه يتميز بالخفة السكانية، الأمر الذي كان طبيعياً أن يفضي إلى تدفق العمالة المصرية بشتى مستوياتها من العمالة اليدوية إلى العلماء إلى البلدان العربية.

ففي العام الذي سبق تولي مبارك الحكم مباشرة (عام ١٩٨٠)، كان هناك أكثر من مليون مصري يعملون في الخارج، وفي عام ١٩٨٣ وصل الطلب الخارجي على العمالة المصرية إلى ذروته، حيث قدر عدد العاملين المصريين في الخارج بـ ٣,٢٨ مليون. وبعد هذا العام طرأت مستجدات سياسية واقتصادية في الدول العربية المنتجة للنفط أدت إلى تناقص فرص العمل، كما عانت صناعة النفط في دول الخليج من الكساد نتيجة انخفاض أسعار النفط بسبب الحرب بين العراق وإيران. وقد بقي معظم قوة العمل المصرية في الخارج، ولكن انخفاضاً ملحوظاً حدث في التيارات الجديدة لهجرة العمالة من مصر. وفي أوائل تسعينيات القرن العشرين قدر عدد المصريين العاملين في البلدان العربية بما يزيد على ٢,٢ مليون، ثم قدر العدد في عام ٢٠٠١ بأقل قليلاً من مليوني عامل وفقاً لأرقام الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء[٤٩].

وثمة انطباع قوي بأن الأرقام الرسمية للعمالة المصرية في البلدان العربية هي عادة أقل من حقيقتها ربما بكثير، ويعود ذلك إلى العجز عن التسجيل الدقيق لكل من يسافر للعمل في الخارج. وعلى سبيل المثال، فقد قدر عدد المصريين في العراق وحده إبان فترة الحرب مع إيران بثلاثة ملايين، وكان هناك ما يشير إلى أن هذا التقدير غير مبالغ فيه. ويقدر عدد المصريين العاملين في السعودية بأنهم يتجاوزون المليون بالتأكيد (الرقم الرسمي في عام ٢٠٠١ يقدر عددهم بـ ٩٢٣,٦٠٠)، وفي الكويت بأنهم يتجاوزون ربع المليون (الرقم الرسمي في عام ٢٠٠١ قدر العدد بـ ١٩٠,٥٥٠)، وفي ليبيا بأنهم حوالى ٦٠٠ ألف (الرقم الرسمي في عام ٢٠٠١ قدر العدد بـ ٣٣٢,٦٠٠)، بل إن مصدراً ليبياً مطلعاً يؤكد أنهم يصلون إلى المليون.

---

(٤٩) «الهجرة العصرية للمصريين ديسمبر ٢٠٠٣،» وزارة القوى العاملة والهجرة: قطاع شئون الهجرة والمصريين في الخارج، <http://www.filcs.emigration.gov.cg/Upload/Publications/Arabic/9/Contemporary_Egyptian_Migration_Arabic.pdf>, pp. 24-27.

وتكتسب ظاهرة العمالة المصرية في الوطن العربي أهميتها في سياق هذا التحليل من منظورين: المنظور **الأول** أنها تساهم في التخفيف من حدة مشكلة البطالة في مصر، فلو تصورنا أن رقم العمالة المصرية في البلدان العربية يصل إلى ٣ ملايين ـ وهو رقم متواضع في تقدير الكثيرين ـ وأن كلاً منهم يعيل أربعة أشخاص أو أكثر، فإن معنى هذا أن ١٥ مليون مصري ـ أي حوالى خمس السكان ـ يعتمدون في قوتهم اليومي على هذه الظاهرة، ناهيك عن أنها تكون عادة مصدراً لتأمين شبه دائم لحياتهم في الوطن بعد انتهاء عملهم في الخارج. أما المنظور **الثاني** لأهمية العمالة المصرية في الوطن العربي، فينبع من التحويلات النقدية للمصريين العاملين في البلدان العربية إلى الوطن التي قدرت في أوائل عام ١٩٧٩ بملياري دولار أمريكي، وهو ما كان يوازي في حينه عائدات مصر من صادرات القطن ورسوم العبور في قناة السويس والسياحة[٥٠]. ومرة أخرى، فإن أحداً بالتأكيد لا يعرف على وجه الدقة القيمة الحقيقية لهذه التحويلات، حيث إن نسبة غير معلومة منها تتم عبر آليات غير رسمية، وعلى الرغم من تناقص أعداد العاملين المصريين في البلدان العربية، نتيجة عوامل سبقت الإشارة إليها، وكذلك في أعقاب الغزو العراقي للكويت، إلا أن تحويلات هؤلاء العاملين تبقى مصدراً بالغ الأهمية للعملة الصعبة في مصر. ووفقاً للأرقام الرسمية المصرية، فقد بلغت تحويلات المصريين العاملين في الخارج في عام ٢٠٠٨/ ٢٠٠٩ أقل قليلاً من ثمانية مليارات من الدولارات (٧٨٠٦,٧ مليون دولار)[٥١]. ويأتي أكثر من نصفها من العاملين المصريين في البلدان العربية.

هكذا أصبح صانع القرار المصري حساساً للغاية تجاه أية مشكلة يمكن أن تؤدي إلى تراجع واضح في أعداد العاملين المصريين في البلدان العربية، ناهيك عن أن يكون تراجعاً مفاجئاً (على النحو الذي حدث للعمالة المصرية في الكويت مثلاً في أعقاب الغزو العراقي عام ١٩٩٠)، الأمر الذي يمثل قيداً حقيقياً عليه في صنع القرار. ومن المثير للانتباه علمياً أن نلاحظ ضبط النفس الذي تتسم به حركة صانع القرار المصري تجاه السعودية التي تستأثر وحدها بحوالى نصف العمالة المصرية في البلدان العربية، وفقاً للأرقام الرسمية المصرية، وكذلك تجاه ليبيا، التي سبقت الإشارة إلى أن بعض التقديرات غير

(٥٠) المصدر نفسه، ص ٢٤.

(٥١) موقع مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار على شبكة الإنترنت، <http://www.idsc.gov.eg/Indicators/IndicatorsResult_Details.asp?IndicatorID=3404>.

الرسمية تصل بعدد المصريين العاملين فيها إلى رقم يتراوح بين ٦٠٠ ألف ومليون عامل.

ثالثاً: القيود الخارجية

تتحرك السياسة المصرية في بيئة عربية وإقليمية وعالمية تمر منذ بداية عهد مبارك بتغيّرات جذرية، تبدو في مجملها غير مؤاتية لحرية حركة صانع القرار المصري، وسوف نتتبع مكوّنات هذه البيئة وتداعياتها على عملية صنع القرار في مصر على المستويات العربية والإقليمية والعالمية.

١ ـ السياق العربي

تحرك عبد الناصر كصانع قرار رئيسي في مصر في إطار نظام عربي تؤدي بلاده فيه الدور القيادي. صحيح أن هذا الدور لم يبدأ معه، ولكنه كان يملك منذ البداية مشروعه الخاص لتحرير الوطن العربي وتكامله[٥٢]. وقد حظي هذا المشروع بتأييد واسع من الجماهير والنخب السياسية غير الحاكمة في الوطن العربي، بل وتأييد عدد من النظم العربية الحاكمة، سواء لاتفاق في التوجهات (حالة سورية قبل الوحدة) أو المصالح (حالة السعودية واليمن قبل الخلاف مع عبد الناصر). وكان هذا المشروع السياسي بمثابة المكوّن المعنوي في القدرات المطلوبة لقيام مصر بدورها القيادي في الوطن العربي، وقبل تبلور هذا المشروع كانت عناصر القوة المادية المصرية في السياق العربي ترشحها لأن تضطلع بمثل هذا الدور، فقد كانت مصر تحتل المرتبة الأولى في هذه العناصر كافة، باستثناء عنصر المساحة، كما أن الصفات الكاريزمية لعبد الناصر مثلت عنصراً مضافاً إلى دعم قيام مصر بهذا الدور.

ولا يعني ما سبق غياب أية منافسة للدور القيادي المصري في حقبة عبد الناصر، فقد كانت السعودية تقوم دون شك بدور الكابح لهذا الدور، كما يظهر بوضوح في سياستها تجاه شمال اليمن في أعقاب ثورة أيلول/ سبتمبر ١٩٦٢ التي أيدها عبد الناصر بقوات مصرية تجاوزت في وقت من الأوقات حاجز الخمسين ألف جندي، بينما كانت السعودية تؤيد الملكيين اليمنيين الذين أطيح بهم في تلك الثورة. غير أن المعنى المقصود هو أن عبد الناصر كان يتحرك

---

(٥٢) جمال عبد الناصر، **فلسفة الثورة** (القاهرة: مصلحة الاستعلامات، [د. ت.])، ص ٥٣.

من المنظور العربي بحرية تكاد تكون تامة، فهو يبادر إلى معارضة حلف بغداد في عام ١٩٥٥ ويسقطه، ويتخذ قرار الوحدة في عام ١٩٥٨، وهو يعلم أنه لن يكون موضع ترحيب القوى العربية والإقليمية والعالمية، ويبادر إلى إرسال قوات إلى اليمن في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٢، وإلى الجزائر في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٣، ويبادر كذلك إلى الدعوة إلى مؤتمرات القمة العربية في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٦٣، ثم يتخلى عنها في عام ١٩٦٦... وهكذا.

لم تكن هناك قيود عربية تذكر على حركة عبد الناصر، إذن، غير أن هذه القيود بدأت تظهر فور هزيمة ١٩٦٧ التي أفضت إلى حرمان مصر من معظم دخل نفطها بالنظر إلى احتلال إسرائيل شبه جزيرة سيناء وسيطرتها الفعلية على خليج السويس، وفيهما معاً ـ أي سيناء وخليج السويس ـ أهم مصادر ثروة مصر النفطية، وذلك بالإضافة إلى فقدان دخل قناة السويس التي أغلقت أثناء العدوان، ولم يعد ممكناً إعادة فتحها للملاحة ما دامت حالة الحرب بين مصر وإسرائيل قائمة، وخاصة أن القناة قد أصبحت هي الخط الفاصل بين القوات الإسرائيلية والقوات المصرية. هكذا اضطر عبد الناصر إلى أن يقبل في قمة الخرطوم عام ١٩٦٧ مساعدات مالية من ثلاثة بلدان عربية محافظة هي العربية السعودية والكويت وليبيا[٥٣]، وهي خطوة فرضت دون شك قيداً على حرية الحركة المصرية في الساحة العربية، وبصفة خاصة من منظور الوظيفة التطويرية التي كان نظام عبد الناصر يحاول الاضطلاع بها في تلك الساحة، ومع ذلك فإن هذا لم يمنعه من أن يؤيد ثورة أيار/مايو ١٩٦٩ في السودان، وكذلك ثورة الفاتح من أيلول/سبتمبر ١٩٦٩ في ليبيا.

بدأت القيود، إذن، تعرف طريقها إلى عملية صنع القرار في مصر في السنوات الثلاث الأخيرة من عهد عبد الناصر، وبوفاته في أيلول/سبتمبر ١٩٧٠، فقد الدور القيادي المصري في النظام عنصراً آخر بالنظر إلى أن السادات لم يكن يتمتع بالصفات الكاريزمية التي كانت لعبد الناصر. ولم يبق من عناصر الدور القيادي المصري عربياً سوى المشروع السياسي الذي يمكن القول إن السادات لم ينسلخ عنه حتى حرب تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٣، غير أن المشروع السياسي الذي بلوره في أعقاب تلك الحرب، القائم أساساً على السلام مع إسرائيل تكفل بتقويض المقوم المعنوي في

(٥٣) محمود رياض، **مذكرات محمود رياض، ١٩٤٨ ـ ١٩٧٨**، ٢ ج (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٩٢)، ج ١: **البحث عن السلام والصراع في الشرق الأوسط**، ص ٣٦٥ ـ ٣٦٦.

الدور القيادي المصري في النظام العربي، بالنظر إلى الرفض الإجماعي العربي ـ حتى وإن كان بعضه من باب الحرج ـ لذلك المشروع. ومع ذلك يلاحظ أن السادات قد وازن تفاقم القيود العربية على حركته باقترابه الوثيق من الولايات المتحدة الأمريكية. وهكذا فإن حرمانه من المساعدات العربية، على سبيل المثال، لم يمثل قيداً على حركته ما دام قد استطاع تعويضها من الولايات المتحدة الأمريكية، الأمر الذي يلفت النظر إلى خطورة القيد الأمريكي على عملية صنع القرار في مصر. كما أن ظاهرة انتقال العمالة المصرية المؤقتة إلى البلدان العربية لم تكن قد بدأت تتبلور في ذلك الوقت على النحو الذي تطورت إليه لاحقاً في عهد مبارك.

ورث مبارك هذا الوضع الجديد من السادات، وكانت من أولى المهام التي قام بها محاولة استعادة مصر علاقاتها العربية. وقد نجح في هذا بمعادلة بسيطة تقوم على قسمة عملية السلام مع إسرائيل إلى قسمين: القسم **الأول** يتعلق بمصر، وقد ترجم في معاهدة السلام مع إسرائيل عام ١٩٧٩، ولا شأن للعرب به، والقسم **الثاني** يرتبط بالتسوية الشاملة التي كان السادات قد اجتهد وحده بشأنها في كامب ديفيد، فتوصل بشأنها إلى إطار في أيلول/سبتمبر ١٩٧٨ أقل ما يقال عنه إنه معيب، لأنه ادّعى لنفسه تمثيل أطراف عربية لم تفوّضه في ذلك، وتجاهل تماماً المسار السوري، واتفق على آلية تفاوضية لا تفضي إلى شيء محدد، حتى في مجال الحكم الذاتي. وقد دخل السادات معارك سياسية وشخصية دفاعاً عن اجتهاده هذا، غير أن مبارك أعلن بوضوح أن المسألة برمتها تعود إلى الأطراف المعنية، وأن مصر ليست متمسّكة بالإطار الذي توصل إليه السادات في كامب ديفيد في عام ١٩٧٨. وبالإضافة إلى ما سبق، يمكن القول إن تفاقم التحديات الإقليمية، وبصفة خاصة نجاح الثورة الإيرانية في عام ١٩٧٩، وتفجر الحرب العراقية ـ الإيرانية في عام ١٩٨٠، وامتدادها حتى عام ١٩٨٨، قد ساعدا على إظهار مدى الحاجة إلى مصر في ظل هذه الظروف الجديدة. وهكذا استطاع مبارك استعادة علاقات مصر العربية بالكامل، سواء على المستوى الثنائي من خلال الصيغة التي أقرّتها قمة عمّان عام ١٩٨٧، أو على المستوى الجماعي (أي إنهاء تعليق عضويتها في جامعة الدول العربية، وعودة الجامعة إلى مقرها في القاهرة) اعتباراً من قمة الرباط عام ١٩٨٩[٥٤].

---

(٥٤) أحمد يوسف أحمد، «أربعون عاماً من الصراع مع إسرائيل،» **السياسة الدولية**، العدد ١٦١ (تموز/يوليو ٢٠٠٥)، <http://www.siyassa.org.eg/asiyassa/ahram/2005/7/1/REPO11.HTM>.

غير أن هذا النجاح، وإن مثّل إضافة إلى الدور المصري في النظام العربي، إلا أنه أعاد من جديد القيود العربية على عملية صنع القرار في مصر، سواء في ضوء المساعدات العربية المقدمة إلى مصر، أو بسبب ظاهرة العمالة المصرية المؤقتة في البلدان العربية على النحو الذي سبقت الإشارة إليه. وهكذا لم يعد مبارك يستطيع أن يتجاهل القيود العربية على حرية حركته، كما كان كل من عبد الناصر والسادات يفعلان، وإن بدرجات متفاوتة وآليات متباينة، ولم يعد يستطيع أن يتجاهل بصفة خاصة تلك الدول ذات الوضع الخاص في استضافة العمالة المصرية، كالسعودية وليبيا، وكذلك تلك الدول التي تشكّل المصدر الرئيسي لتقديم المساعدات الاقتصادية لمصر، كالسعودية والكويت والإمارات.

٢ ـ السياق الإقليمي

سوف يتم التركيز في هذا السياق على إسرائيل وإيران بصفة خاصة، بالنظر إلى وضوح تأثيرهما في عملية صنع القرار، وإن بدرجات متفاوتة.

مثلت إسرائيل منذ البداية قيداً واضحاً على عملية صنع القرار في مصر، بحكم ارتباطها المباشر بالأمن القومي المصري، ومن ثم فإن التحسب لخطرها ينبغي أن يأخذ أولوية معينة، ولو على حساب قرارات أخرى حتى ولو كانت داخلية. وعلى الرغم مما يقال من أن عبد الناصر لم يكن يضع مواجهة إسرائيل ضمن أولوياته في سنوات حكمه الأولى، فإن الطريقة التي وُظفت بها إسرائيل ضد مشروعه السياسي في الداخل والخارج لا شك في أنها قد غيّرت من تلك الأولويات. ففي شباط/فبراير ١٩٥٥ استُخدمت إسرائيل لعقابه على رفضه مشروع حلف بغداد في تلك السنة، وتحركه الدؤوب من أجل إسقاطه عربياً، فكانت غارتها الشهيرة على قطاع غزة في نهاية ذلك الشهر. وفي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٦ استُخدمت للمرة الثانية لعقابه على تأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية، فضلاً على تأييده ثوار الجزائر، فكان العدوان الثلاثي الذي تواطأت فيه كل من بريطانيا وفرنسا، غير أن هذا القيد الإسرائيلي من ناحية أخرى أكسبه تأييد الجماهير والنخب العربية، وعدد من النظم العربية الحاكمة. وهكذا يمكن القول إن عبد الناصر قد وازن القيد الإسرائيلي على حركته بالتأييد الذي حصل عليه من النظام العربي نتيجة تصديه للمشروع الصهيوني، ولا يعني هذا بطبيعة الحال أن ذلك القيد لم يكن مؤثراً، فقد اضطر عبد الناصر، على سبيل المثال، إلى كبح اندفاعته الثورية من أجل التغيير في الوطن العربي في أعقاب الانفصال السوري،

بتأييده الثورة اليمنية التي تفجرت في أيلول/ سبتمبر ١٩٦٢، ودعمه النظام الجزائري الوليد في صدامه المسلح مع المغرب في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٦٣. فعندما برز الخطر الإسرائيلي على تحويل مجرى نهر الأردن في ذلك التوقيت نفسه، اضطر عبد الناصر إلى الدعوة إلى عقد قمة عربية تتجاوز الخلافات العربية من أجل مواجهة مشتركة لهذا الخطر. وهكذا قيّدت اعتبارات المواجهة مع إسرائيل من حركته العربية، كذلك سبقت الإشارة إلى أن هزيمة ١٩٦٧ قد اضطرته إلى قبول مساعدات مالية عربية، الأمر الذي فرض دون شك قيداً على حركته العربية، بل وعلى حركته في مواجهة إسرائيل ذاتها، عندما قبل في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٦٧ قرار مجلس الأمن الرقم (٢٤٢)، الذي كان من شأنه إن نفذ أن يفضي ـ فضلاً على انسحاب إسرائيل من سيناء ـ إلى التسليم بحقها في العيش داخل حدود دائمة وآمنة ومعترف بها، وفقاً لما جاء في ديباجة القرار.

وقد استمر نموذج التأثير الإسرائيلي في حرية الحركة المصرية في عهد السادات بضع سنين، غير أن التطورات الجذرية التي بدأت بتوقيع اتفاق فضّ الاشتباك الثاني بين مصر وإسرائيل في عام ١٩٧٥، الذي أنهى حالة الحرب بين البلدين، ثم بلغت ذروتها بزيارة السادات القدس في عام ١٩٧٧، وصولاً إلى توقيع معاهدة سلام مع إسرائيل في عام ١٩٧٩، قد غيّرت تماماً طبيعة القيد الإسرائيلي على حرية الحركة المصرية. فقد أصبح هناك إطار قانوني ملزم لمصر لا تستطيع أن تتحرك خارجه، ومثّل هذا قيداً لا لبس فيه على قراراتها الخاصة بالسلوك الإسرائيلي تجاه المسألة الفلسطينية وغيرها، فلم تعد مصر تستطيع أن تلوح مجرد تلويح باللجوء إلى البديل العسكري مع إسرائيل، أو حتى بدعوة مجلس الدفاع العربي المشترك إلى الاجتماع، أو تدعم المقاومة الفلسطينية المسلحة ضد إسرائيل. . . بل وصل هذا القيد إلى الساحة الداخلية المصرية نفسها، كما يظهر في ما نص عليه قانون الأحزاب السياسية في حينه من ضرورة قبول أي حزب لمعاهدة السلام مع إسرائيل كشرط للموافقة على تأسيسه، وهو نص تكفلت المحكمة الدستورية العليا في مصر بإلغائه على نحو ما سيجيء بيانه. ولا شك في أن الخلل في ميزان القوى العسكري بين مصر وإسرائيل من ناحية، وعلاقة التحالف العضوية بين إسرائيل والولايات المتحدة من ناحية أخرى، يقويان من هذا القيد الإسرائيلي على حرية حركة صانع القرار المصري.

أما إيران، فلم يظهر تأثيرها بالنسبة إلى عملية صنع القرار في مصر بوضوح إلا في أعقاب نجاح الثورة «الإسلامية» فيها في عام ١٩٧٩، وقد كان يعني

بالنسبة إلى مصر من ناحية ما دعماً، ولو غير مباشر، للتيارات الدينية الإسلامية التي كانت قوتها قد ازدادت في مصر في عقد السبعينيات من القرن العشرين، نتيجة عدد من العوامل، منها السياسة المتعمدة وغير المحسوبة التي تبنّاها السادات بتأييد الجماعات الإسلامية، كموازن للتيارات اليسارية والناصرية، فكان له ما أراد، غير أن خيوط اللعبة أفلتت منه، وأفضى ذلك إلى اغتياله في عام ١٩٨١ من قبل عناصر تنتمي إلى تلك الجماعات التي منحها التأييد.

هكذا ورث مبارك في عام ١٩٨١ وضعاً داخلياً غير مستقر، لم يكن ينقصه سوى الدعم المعنوي الذي مثله انتصار الثورة «الإسلامية» في إيران بالنسبة إلى تلك الجماعات، غير أن الثورة الإيرانية كان لها من ناحية أخرى مشروعها الخارجي، وبالذات في منطقة الخليج، الأمر الذي أعطى مصر فرصة لتصحيح علاقاتها العربية، على نحو ما سبقت الإشارة إليه من ناحية، غير أنه فرض عليها من ناحية أخرى أن تسعى ما في وسعها إلى مواجهة احتمالات امتداد النفوذ الإيراني ـ إن لم تكن الهيمنة ـ إلى منطقة الخليج التي تتضمن مصالح حيوية لمصر، وهكذا مثلت إيران الثورة بالنسبة إلى عملية صنع القرار في مصر فرصة وقيوداً في آن واحد.

٣ ـ الإطار العالمي

تحرك عبد الناصر في إطار نظام عالمي ثنائي القطبية من حيث نموذجه القيادي الذي اتسمت العلاقة بين طرفيه بالصراع والتوازن، وهو ما وفر له ولغيره حرية حركة نسبية، إذ كان بمقدوره أن يحيد ضغوط أحد القطبين بالدعم الذي يتلقاه من القطب الآخر. وهكذا استطاع أن يفرض جدول أعماله، سواء في ما يتعلق بتسليح الجيش المصري أو التنمية الاقتصادية أو حركته في الإطار العربي، على الرغم من المعارضة الغربية الواضحة لسياساته. وقد ساعد على ذلك دون شك التأييد الداخلي والعربي الذي كان يحظى به على الصعيد غير الرسمي على الأقل، وكذلك مشاركته الفعالة في قيادة حركة عدم الانحياز على الصعيد العالمي.

وعندما تولى السادات الحكم في عام ١٩٧٠ بدأ يتضح تدريجياً أن حركته على الصعيد العالمي تنطلق من رؤية مغايرة لرؤية عبد الناصر، مفادها الإيمان بالتفوق الأمريكي في الشؤون العالمية، وبالذات في ما يتعلق بتسوية الصراع العربي ـ الإسرائيلي الذي راجت بشأنه مقولته الشهيرة بأن ٩٩ بالمئة من أوراق

اللعبة هي بيد الولايات المتحدة الأمريكية. وعندما صادفت هذه المقولة انتقادات حادة، أكد تمسكه بها بأن عدل النسبة إلى ١٠٠ بالمئة. وهكذا وضع السادات قدميه على بداية طريق التسوية منذ الشهور الأولى لحكمه، حينما بادر في شباط/ فبراير ١٩٧١ إلى طرح مبادرة لإعادة افتتاح قناة السويس للملاحة العالمية، كان من شأنها إن طبّقت أن تنهي حالة الحرب بين مصر وإسرائيل. وكان واضحاً أنه وضع حرب تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٣ منذ بداية التخطيط لها في سياق عملية التسوية السياسية، وهكذا توالت خطواتها بدءاً بمفاوضات فض الاشتباك الأول (عام ١٩٧٤)، ثم الثاني (عام ١٩٧٥)، ثم زيارة القدس (عام ١٩٧٧)، وتوقيع اتفاقيتي كامب ديفيد (عام ١٩٧٨)، وأخيراً معاهدة السلام مع إسرائيل (عام ١٩٧٩). وفي كل هذه الخطوات، أدت الولايات المتحدة الأمريكية دوراً مشاركاً بالغ الفاعلية، وألقت بثقلها وراء عملية التسوية السياسية إلى الحدّ الذي ربطت فيه مساعداتها إلى مصر باستمرار سياستها السلمية تجاه إسرائيل، وهو ما يعني أن المعونة الأمريكية لمصر من حيث نشأتها مثلت قيداً على عملية صنع القرار في مصر على نحو ما رأينا.

وقد ورث مبارك هذا الوضع، وحاول في بداية حكمه أن يقيم نوعاً من التوازن في سياسته الخارجية، غير أن التطورات العالمية لم تكن عاملاً مساعداً في هذا الصدد، إذ وصل غورباتشوف إلى السلطة في الاتحاد السوفياتي في عام ١٩٨٥، ودشن سياسة إعادة البناء التي أعادت تكييف العلاقات السوفياتية ـ الأمريكية في إطار غير صراعي لأول مرة في تاريخ السياسة الخارجية السوفياتية، وفقاً لما جاء في شعاره الشهير: «عالم واحد أو لا عالم». وهكذا بدأت علاقات وفاق حقيقي تتبلور بين الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة، الأمر الذي ضيّق الخناق على الدول المتوسطة والصغرى، وحرمها من هامش حرية الحركة الذي كان متاحاً لها قبل غورباتشوف الذي وصلت سياساته في مآلها الأخير إلى أن أودت بالاتحاد السوفياتي نفسه، الذي اختفى رسمياً من على خريطة العالم في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩١ ليتبلور نظام أحادي القطبية يتسم بهيمنة أمريكية واضحة مثلت قيداً حقيقياً على دول العالم، وبالذات المتوسطة منها والصغرى، ووصلت إلى حد أن أعطت ادارة جورج بوش الابن (٢٠٠١ ـ ٢٠٠٨) لنفسها حق التدخل الصارخ في الشؤون الداخلية، سياسياً واقتصادياً وثقافياً، لأي بلد تريد، وهو ما يعني أن القيد الأمريكي على عملية صنع القرار في مصر قد بلغ مدى من القوة لم يسبق أن بلغه من قبل.

رابعاً: عملية صنع القرار في عصر مبارك

يبدو من التحليل السابق أن ثمة احتمالاً في أن تختلف عملية صنع القرار في عهد مبارك عنها في العهدين السابقين، على الأقل من منظور أن ثمة قيوداً واضحة على حرية حركة صانع القرار في عهده. فقد بدا عبد الناصر وكأنه يتحرك في غيبة ضغوط داخلية تذكر، اللهم إلا وزن المؤسسة العسكرية وتأثيرها، وفي ظل ضغوط عربية تولدت عن تنفيذ مشروعه في الوطن العربي، وضغوط إقليمية نابعة أساساً من الصراع مع إسرائيل، مع إمكانية تحييد الضغوط العالمية في إطار نظام القطبية الثنائية. ومن ناحية ثانية، بدا السادات وكأنه يتحرر من الضغوط الداخلية، أياً كانت، بما في ذلك ضغوط المؤسسة العسكرية، وإن اضطر إلى التراجع أمام الرأي العام في عدد من الحالات، أهمها قرارات رفع أسعار السلع الغذائية في كانون الثاني/يناير ١٩٧٧، كذلك فإنه استبدل بالضغوط العربية على حركته ضغوطاً أمريكية وإسرائيلية وصلت إلى ذروتها بتوقيع معاهدة السلام مع إسرائيل في عام ١٩٧٩، واعتماده المتزايد على المعونة الأمريكية منذ ذلك الوقت، وحتى نهاية حكمه باغتياله في عام ١٩٨١. أما مبارك، فقد اختلف عن سابقيه من منظور تحركه في بيئة ضاغطة داخلياً وعربياً وإقليمياً وعالمياً؛ فعلى الصعيد الداخلي تصاعد دور رجال الأعمال إلى حد مؤثر، خاصة في ظل التزاوج بين الثروة والسلطة، ونشط الرأي العام كنتيجة لتفاقم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وترسيخ حرية التعبير ودور الصحف المعارضة والمستقلة، والهامش الديمقراطي المتاح، وثورة الفضائيات التلفزيونية. وعلى الصعيد العربي، تواصل اعتماد مصر على محيطها العربي ـ سواء من منظور حركة العمالة المصرية إلى البلدان العربية ومردوداتها بالنسبة إلى الاقتصاد المصري أو من منظور المساعدات والاستثمارات العربية ـ إلى درجة مؤثرة في عملية صنع القرار، كما ورث مبارك عن السادات قيد معاهدة السلام مع إسرائيل على حركته في مجال الصراع العربي ـ الإسرائيلي، وقيد المعونة الأمريكية إلى مصر في عالم يتحول بالتدريج إلى أحادية قطبية اتسمت بالعدوانية الشديدة في عهد الرئيس جورج بوش الابن (٢٠٠١ ـ ٢٠٠٨).

تفتح هذه التطورات المجال للاعتقاد بأن عملية صنع القرار في عهد مبارك قد اختلفت عنها في عهدي عبد الناصر والسادات، مع أن إطارها الدستوري بقي على حاله، بسبب تفاقم القيود المحيطة بهذه العملية على النحو السابق بيانه. فقد بقي الإطار الدستوري على ما كان عليه في عهدي عبد الناصر والسادات،

بمعنى أنه يوفر لصانع القرار الرئيسي ـ أي رئيس الجمهورية ـ سلطات واسعة، حتى إن التغيرات المحدودة في هذا الإطار التي سمحت على سبيل المثال بقيام الأحزاب السياسية لم تفض إلى قيود حقيقية على صانع القرار الرئيسي من المنظور الدستوري (حيث بقي الرئيس غير مقيد دستورياً بتعيين رئيس حزب الأغلبية رئيساً للوزراء)، ولا من المنظور السياسي (حيث أفرزت التجربة أحزاباً هشّة ضعيفة منقسمة على نفسها في أغلب الأحوال). وهكذا ظلت المنظومة الرسمية لعملية صنع القرار على ما هي عليه: دور سائد لصانع القرار الرئيسي تضطلع معه المؤسسة التشريعية التي يسيطر عليها الحزب الحاكم بمهمة الموافقة على التشريعات المطلوبة لمساندة هذا الدور، وتقوم الحكومة بالتنفيذ، والحزب الحاكم بمهمة الدفاع والتوضيح[٥٥]. ولا يمكن الجزم بالدرجة التي قد يتأثر بها صانع القرار بما تنقله إليه المؤسسات السياسية التي يفترض بها معاونته في عملية صنع القرار بخصوص اتجاهات الرأي العام، أو بما إذا كانت هذه المؤسسات تقدم له في كل مرة بدائل محددة يختار في ما بينها بعد دراستها ومقارنتها، لأنه من المؤكد أن هناك مؤسسات تعمل وتنقل احتياجات الرأي العام وتوجهاته، وتقترح بدائل نابعة من رؤى محددة، لكن الأمر غير المعلوم بكل تأكيد هو ما إذا كان هذا كله يصل إلى صانع القرار الرئيسي، وإذا وصل فهل يتم ذلك بدقة أو أنه يمر بمصفاة تتحكم في ما يسمح بوصوله إلى الرئيس الأعلى؟ وما هي درجة التشويه التي تنجم عن هذا كله؟ كذلك ما هي الكيفية التي يتعامل بها الرئيس مع ما يصل إليه أخيراً من معلومات أو رؤى أو بدائل؟ تبدو الإجابة عن هذه الأسئلة بالغة الصعوبة في ظل مناخ يتسم بالسرية، وكذلك في ظل الغياب شبه الكامل لدراسات تعتمد على شواهد تجريبية محددة، وهي مسألة معوقة لأي تحليل دقيق لعملية صنع القرار في مصر، وخاصة أنه قد يترتب على ما سبق خلل كامل في النتائج التي يمكن لهذا التحليل أن يصل إليها.

ومع ذلك، فإن البعض يرى أن عملية صنع القرار في عهد الرئيس مبارك قد أصبحت أكثر مؤسسية: «وخلاصة القول، فإن أسلوب مبارك في صنع القرار السياسي يستند إلى التأني والهدوء والثقة في النفس وعدم رد الفعل، مع الدراسة العلمية الموضوعية المتأنية التي تقوم على تدفق المعلومات من أجهزة ومؤسسات

(٥٥) انظر: هلال، «السياسة الخارجية المصرية وأولوية الاعتبارات الاقتصادية،» ص ٢٥٠ و٢٦٠، و**التقرير الاستراتيجي العربي**، [**أعداد مختلفة**] (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٨٩ (ص ٣٧٢)؛ ١٩٩٤ (ص ٣٦٧)؛ ١٩٩٦ (ص ٢٨٥)؛ ١٩٩٨ (ص ٢٩٦ ـ ٢٩٩)، و٢٠٠١ (ص ٤٢٤)).

الدولة التي تصبّ عند هيئة المستشارين (!)، التي تتعامل معها بموضوعية وطبقاً للأهداف القومية ثم تقدمها له في صورة مجموعة من البدائل أو الاختيارات، وتترك له حرية اختيار البديل الأفضل الذي يصبح هو القرار السياسي المناسب أو الصحيح للموقف أو المشكلة»[٥٦].

وربما كان هذا الحكم صحيحاً في بداية حكم مبارك، لكن طول البقاء في موقع القيادة يفضي عادة إلى تزايد ثقة صانع القرار الرئيسي في أن خبرته وحدها كافية لاتخاذ القرارات الصائبة، وإذا كانت القرارات ذات الطابع الفني المتخصّص قد تمثل استثناء في هذا الصدد، فإن تعدد الآراء بشأنها يتيح لصانع القرار الرئيسي أن يحتفظ باليد العليا حتى في هذا المجال.

ومع ذلك، يلاحظ من التطور المؤسسي أن عملية صنع القرار في عهد مبارك قد شهدت بروزاً واضحاً في دور جهاز المخابرات العامة الذي وضعت ملفات محددة بيده، وظهر دور رئيسه في العلن. وعلى الرغم من أن بروز هذا الدور، وإن كان يعتمد على الثقة الشخصية من الرئيس في رئيس الجهاز، فإن ذلك الأخير لا بد من أن يعتمد على المؤسسة التي يرأسها في ما يعرض على صانع القرار الرئيسي من آراء وبدائل. كذلك يلاحظ أيضاً بروز دور السلطة القضائية، وبالذات المحكمة الدستورية العليا في النظام السياسي. وعلى الرغم من أن هذا الدور لا يمكن تصنيفه بأنه جزء من عملية صنع القرار لأن الأحكام القضائية تأتي لاحقة لصدور القرارات، فإنه من غير الممكن فصله موضوعياً عن هذه العملية ما دامت المحكمة تتصدّى لتفسير تشريعات أو نصوص دستورية بعينها، مما يستوجب اتخاذ قرارات معينة على نحو ما سيجيء، وإلغاء تشريعات صدرت بالنظر إلى عدم دستوريتها.

وعلى الصعيد غير المؤسسي، لا توجد شواهد قاطعة على تأثر صانع القرار الرئيسي بتوجهات النخبة أو الرأي العام، بل إن العكس قد يكون هو الصحيح، فاحتكار صانع القرار الحق في أن يحدد المصلحة القومية العليا، كما يراها، يجعله في موضع لا يمكنه من الاستجابة مثلاً لضغوط النخبة أو الرأي العام بشأن اتخاذ إجراءات متشددة تجاه إسرائيل، سواء في ما يتعلق بسياستها تجاه القضية الفلسطينية أو ببعض القضايا التي تتضمن مساساً بالكرامة الوطنية المصرية،

---

(٥٦) انظر: السيد بيومي، **صنع القرار السياسي في مصر**، ص ١٤٩.

وإيمانه بسلامة السياسة الاقتصادية المتّبعة يجعله في منأى عن التأثر بالانتقادات الموجهة إلى هذه السياسة، والمستندة إلى متغيّرات عالمية قوضت الثقة المطلقة في سلامة هذه السياسات، وفي الوقت نفسه بدا تأثير رجال الأعمال واضحاً في عملية صنع القرارات التي تخص مصالحهم على الأقل، كما شغل بعضهم مواقع مهمة في الآليات الرسمية لصنع القرار على نحو ما سبقت الإشارة.

تبقى مسألة استجدت على البيئة الداخلية لعملية صنع القرار في مصر، وهي تنطوي على درجة كبيرة من الأهمية، وهي دور ابن رئيس الجمهورية (جمال مبارك) في عملية صنع القرار. وقد أظهر جمال مبارك اهتماماً بالعمل العام منذ عدة سنوات دون أن يشغل أي موقع تنفيذي إلى أن استحدثت لجنة في الحزب الحاكم، هي لجنة السياسات التي أصبح أميناً لها. وقد قاد عملية لإصلاح الحزب الوطني لم تكن سماتها الديمقراطية واضحة بقدر ما كان الحرص على أن يكون الحزب «حاكماً» بالفعل، وليس مجرد آلية للدفاع عن سياسات الرئيس أو الحكومة. وهكذا تنبع «السياسات» التي يجب على الدولة اتباعها من أمانة السياسات التي يرأسها، ولأن لكل سياسة رجالها فمن الضروري أن يتم اختيار أشخاص جدد لشغل مواقع المسؤولية في العمل التنفيذي. ولأن خلفية جمال مبارك تجعل من الممكن تصنيفه بسهولة في فئة رجال الأعمال، فإن «السياسات» التي خرجت من لجنته قد اتسمت بصفة عامة بجرعة من الليبرالية الاقتصادية تزيد على المألوف في سياسات الحزب الحاكم قبل بروز دوره. وهكذا، شهدت الساحة السياسية في مصر ظهور مجموعة من «الشباب» في مواقع تنفيذية عديدة شملت مناصب وزارية، وكان هؤلاء عادة يوصفون بأنهم رجال جمال مبارك، وصولاً إلى مجلس الوزراء الحالي (عام ٢٠١٠) الذي قيل إن جمال مبارك هو الذي يقف وراء تعيين هذه النسبة من رجال الأعمال فيه.

ويعني ما سبق أن خيوطاً مهمة في عملية صنع القرار أصبحت بيديه، خاصة في الشأن الاقتصادي، وليس واضحاً ما إذا كان ينفذ سياسة يرضى عنها والده تماماً أم لا. ومن المؤكد أن هناك شواهد تشير إلى أن الرئيس لا يوافق بالضرورة على كل مبادراته، لكن المؤكد أيضاً أن الرئيس يبقيه في موقعه هذا الذي يمارس منه دوراً متزايداً في عملية صنع القرار في مصر. وربما أدى هذا الغموض إلى صراع مكتوم داخل نخبة صنع القرار بدا إلى حين أنه يحسم ببطء لصالح جمال مبارك، وذلك عندما فقد كافة منافسيه الألداء مواقعهم المؤثرة في عملية صنع القرار، وحلّ محلهم أشخاص مقربون منه، غير أن التطورات التي

ألّت بصحة رئيس الجمهورية في عام ٢٠١٠، والحراك السياسي والاجتماعي الواسع الذي شهدته الساحة السياسية المصرية في تلك السنة مع اقتراب الانتخابات الرئاسية في خريف عام ٢٠١١ أظهرت أن ملف «الخلافة السياسية» في مصر ما زال غير محسوم.

وتبقى في النهاية الإشارة إلى أن القيود الخارجية واضحة التأثير في مخرجات عملية صنع القرار في مصر، سواء كانت هذه القيود عربية أو إسرائيلية أو أمريكية، كما سيظهر عند تناول عدد من القرارات في محاولة لاختبار مدى صحة هذا التحليل.

خامساً: نماذج تحليلية لبعض القرارات

يمثل هذا المبحث، كما سبقت الإشارة، أصعب مباحث الدراسة، وذلك لغيبة معلومات تفصيلية عن الكيفية التي تتخذ بها القرارات عادة، بل إنه في بعض الحالات يتضح أن ما هو متاح من معلومات عن قرار ما مغلوط تماماً، ومع طول بقاء المسؤولين في مواقعهم يبقى لكل القرارات المهمة قدسيتها التي تجعل من إذاعة التفاصيل الحقيقية المحيطة بها أمراً بالغ الحساسية. وسوف يتم اللجوء، بالنظر إلى هذه الصعوبة، إلى محاولة لتحليل بعض القرارات التي عرف عنها بعض التفاصيل، وصولاً إلى دلالاتها المؤكدة أو النافية لما ورد في الإطار التحليلي لعملية صنع القرار في النقطة السابقة، بحيث تكون وحدة التحليل هي قراراً ما أو مجموعة القرارات بالنسبة إلى متغير أو أكثر من متغيّرات عملية صنع القرار على النحو الذي يمكّن من استخلاص الدلالات والتحقق من صحة الفروض.

١ ـ الطابع الفردي وحدود البعد المؤسسي في عملية صنع القرار

سبقت الإشارة إلى أن الطابع الفردي الذي تتسم به عملية صنع القرار في مصر يعدّ السمة الرئيسية لهذه العملية مع فروق في الدرجة بين عهود الحكم الثلاثة التي شهدتها مصر منذ عام ١٩٥٢، فبينما يبرز هذا الطابع كأشد ما يكون في عهد السادات، يليه عبد الناصر، يبدو العهد الحالي أقلها فردية بالنظر إلى تزايد وطأة القيود الداخلية والخارجية المحيطة به، ومع ذلك فإن هناك قرارات تشير بوضوح إلى غلبة هذا الطابع الفردي.

ويعتبر الإفراج عن معتقلي المعارضة السياسية الذين زجّ السادات بهم في السجون قبل اغتياله بقرابة شهر من أول القرارات وأكثرها دلالة في هذا الصدد.

وقد اتخذه مبارك فور توليه الحكم بسرعة لم تُعرف عنه لاحقاً في اتخاذ القرارات، وربما يعود ذلك إلى الاحتقان السياسي الشديد الذي وصل إليه الوضع السياسي في مصر بسبب اعتقال أطياف المعارضة السياسية فيها كافة. وقد اتخذ مبارك القرار بمفرده إلى درجة أذهلت رئيس الوزراء فؤاد محيي الدين في ذلك الوقت. ويقول حسن أبو باشا، أول وزير داخلية في عهد مبارك: «كانت الدهشة الممتزجة بالاطمئنان والتفاؤل هي رد الفعل الفوري الذي قابل به الجميع هذا الخبر، وأعتقد أن الغالبية منهم لم تكن تتوقع الإفراج عنهم بهذه السرعة». وجاء مضمون القرار في رسالة أبلغت إلى وزير الداخلية للتنفيذ، وكان محتواها إبلاغ جميع الشخصيات التي شملتها قرارات أيلول/سبتمبر أنه تقرر الإفراج عنهم فوراً، وأنه تم إعداد وسيلة المواصلات التي ستنقلهم إلى حيث يرغبون، وأن وجهتهم الأولى ستكون مقر رئاسة الجمهورية لمقابلة الرئيس[٥٧].

ومن القرارات التي تعكس الطابع الفردي وحدود البعد المؤسسي في عملية صنع القرار، ما يتعلق بتعديل المادة الرقم (٧٦) من الدستور المصري، فقد فجر مبارك مفاجأة تعديل المادة في خطاب له في ٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٥ حين أعلن أن تعديلاً للمادة الرقم (٧٦) من الدستور الخاصة بأسلوب اختيار رئيس الجمهورية سوف يطرح للاستفتاء العام قبل الانتخابات الرئاسية المقبلة، وأوضح أنه طلب من مجلسي الشعب والشورى تعديل المادة، بحيث تسمح بانتخاب رئيس الجمهورية من بين مرشحين متعددين، وليس بأسلوب الاستفتاء الذي استقرت الممارسة السياسية في مصر عليه منذ دستور ١٩٥٦. وللوهلة الأولى، يبدو أن القرار يتضمن استجابة واضحة للمطالب والضغوط المنادية بضرورة تعديل الدستور، إلا أن التأمل في فحوى القرار ومضمونه يشير إلى أنه مبدئياً اتخذ من أعلى إلى أسفل، وليس العكس، فلم يستشر الشعب أو يستفت في المواد التي يرغب في تعديلها، كما أن القرار الرئاسي جاء قاطعاً الطرق ومغلقاً الأبواب في وجه أي تعديل أوسع للدستور. وبشكل عام، يمكن إجمال الملاحظات التالية حول القرار:

يلاحظ على هذا القرار **أولاً** أنه يعدّ نموذجاً واضحاً على بطء عملية اتخاذ القرار في مصر، فالمطالبة بتعديلات دستورية تكاد تعود من حيث بدايتها إلى بداية عهد مبارك نفسه على أساس أن دستوراً وُضع في عام ١٩٧١ لا يمكن أن

(٥٧) المصدر نفسه، ص ١٧٦.

يعكس واقع التغيرات الجذرية التي حدثت في مصر بعد ذلك التاريخ، ناهيك عن أنه يتضمن أحكاماً شديدة التقييد للديمقراطية على نحو ما سبق بيانه. ولا يعدّ القرار نموذجاً على البطء فحسب، وإنما يمكن أن ينظر إليه كذلك باعتباره يدخل في فئة القرارات المسكوت عنها، فقد امتنع مبارك طويلاً عن اتخاذ مثل هذا القرار، غير أن الأهم من ذلك أنه اتخذ في النهاية قراراً بالغ الجزئية بتعديل مادة واحدة من مواد الدستور، وسكت عن إعادة النظر في الدستور بالكامل.

والملاحظة **الثانية** هي أن قرار مبارك كان مفاجأة للجميع، فحتى كبار المسؤولين يبدو أنهم لم يكونوا على بيّنة من قرار الرئيس، ويلاحظ بالنسبة إلى الحزب الحاكم أن دوره بدا غائباً تماماً في هذا الصدد. فعلى مدى الشهر السابق لإعلان مبارك، كان الحزب يجري حواراً مع أحزاب المعارضة الرئيسية في مصر، وعلى الرغم من أن هذه الأحزاب واصلت مطالبتها بإصلاح دستوري، فإن مسؤولي الحزب الوطني ظلوا متمسكين برفضهم فكرة تعديل الدستور حتى ما بعد الاستفتاء على رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية في خريف عام ٢٠٠٥، بل إن مبارك كان قد عبّر غير مرة عن تحفظه على مسألة تعديل الدستور، لما سوف تثيره من مشاكل. لماذا تغيّر الفكر، إذن؟ يلاحظ من ناحية زيادة الضغوط الداخلية التي قويت في الساحة السياسية المصرية في السنوات الأخيرة، التي شهدت بروز عدد من حركات المعارضة الجديدة التي أضيفت إلى الأحزاب القائمة، فضلاً على حركة الإخوان المسلمين، وكان المطلب الديمقراطي موحداً بين هذه الحركات. ومن ناحية أخرى، لا يخفى أن وطأة الضغوط الأمريكية باتجاه الانفتاح الديمقراطي كانت قد زادت بدورها، وقد لا يكون من قبيل المصادفة أن يكرر الرئيس الأمريكي في ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٥ ـ أي قبل إعلان مبارك نيته تعديل المادة الرقم (٧٦) بخمسة أيام ـ دعوته إلى لإصلاح، قائلاً: «إن الأمة المصرية العظيمة والكريمة التي فتحت الطريق إلى السلام في الشرق الأوسط تستطيع الآن أن تفتح الطريق نحو الديمقراطية في الشرق الأوسط»[٥٨].

أما الملاحظة **الثالثة**، فتتعلق بطبيعة الدور المؤسسي في القرار، وهو هنا دور مجلسي الشعب والشورى، إذ كان المجلسان مكلفينْ بالتوصل إلى صيغة التعديل

---

(٥٨) اسكندر العمراني، «مصر: فتح الجدل الدستوري،» **نشرة الإصلاح العربي**، السنة ٣، العدد ٢ (٢٠٠٥)، متاحة أيضاً على موقع جريدة **الوطن**، <http://www.alwatan.com.kw/arb/default.aspx?isu= 20050300000302#20050300000302143>.

المطلوبة قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي، وقد تكفل المجلسان اللذان يسيطر الحزب الوطني على الأغلبية فيهما بصياغة التعديل المطلوب، بحيث يستحيل، باستثناء انتخابات ٢٠٠٥، وجود منافسين في انتخابات الرئاسة بغير إرادة الحزب الحاكم. فقد قرر التعديل السماح لأحزاب المعارضة التقدم بمرشحين في انتخابات عام ٢٠٠٥ فقط، أما في الانتخابات التالية فقد قيد حق الأحزاب التقدم بمرشحين بعدة قيود، أهمها حصول الحزب على ٥ بالمئة من مقاعد مجلسي الشعب والشورى. ومن ناحية أخرى، يفرض التعديل على المرشحين المستقلين قيوداً صارمة، أهمها ضرورة حصول المرشح المستقل على تأييد ٢٥٠ عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين في مجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية للمحافظات، ويشترط ألا يقل عدد المؤيدين لهذا الترشيح عن ٦٥ من أعضاء مجلس الشعب، و٢٥ من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي للمحافظة في ١٤ محافظة على الأقل، على أن يستكمل العشرون الباقون من أعضاء المجالس النيابية والمحلية. ويعني هذا أن الدور المؤسسي لمجلسي الشعب والشورى قد اقتصر على ما يشبه تفريغ القرار من مضمونه الديمقراطي.

وتكرر الأمر نفسه في موقف نواب مجلس الشعب من قانون جرائم النشر، فقد شهد القانون مناقشات حادة وواسعة تحت قبة البرلمان بين مؤيدي حبس الصحافيين عند التعرّض للذمة المالية للآخرين دون سند ـ ومعظم هؤلاء المؤيدين كان من أعضاء الحزب الحاكم ـ والرافضين لهذا القرار الذين يرون في ذلك عودة إلى الخلف وتقييداً لحرية الصحافة. وبعد ثمان وأربعين ساعة عجاف نوقش فيها القانون دون حسم للموقف بشأن النصّ الذي يبيح الحبس، باغت الرئيس الجميع بقراره إلغاء هذا النص، ومن ثم انقلبت الآراء، وأصبح مؤيدو القرار مدافعين عن موقف الرئيس ومشيدين بحكمته وحنكته. وفي هذا تأكيد آخر أن الدور المؤسسي ما يزال هامشياً كون تشكيل هذه المؤسسات يخضع في التحليل الأخير لإرادة الفرد، فرئيس الجمهورية هو رئيس الحزب الحاكم المضمون حصوله على أغلبية مريحة في أية انتخابات تشريعية، كما أن مجلس الوزراء يدين بوجوده رئيساً وأعضاء لقرار الرئيس.

ومن القرارات التي تعكس أعلى درجات الفردية في اتخاذها تلك المتعلقة بالتغييرات الوزارية في مصر، وبصفة خاصة اختيار شخص رئيس الوزراء الجديد، وتوجد أدلة قاطعة على أن رئيس الجمهورية يحتفظ لنفسه وحده بالحق في هذا الاختيار، ويبقيه داخل دائرة تفكيره، بحيث يكون القرار في النهاية مفاجأة لجميع

من حوله ولقيادات الحزب الحاكم، بطبيعة الحال، الذي لا يتمتع بأي دور في هذا الصدد. وكان من الشائع أن تغرق الساحة السياسية المصرية في لجّة من التكهنات والشائعات، كلما اقترب موعد تغيير وزاري إلى أن يفاجأ الجميع بقرارات الرئيس، وفي بعض الحالات كانت المفاجأة تتمثل في التراجع عن قرار التغيير أصلاً[٥٩]. ويضاف إلى ما سبق ما لوحظ من أن الوزراء الذين يبدو واضحاً في مرحلة ما أن الرأي العام يرفضهم ويتمنى خروجهم في أول تشكيل وزاري قادم، يبقون عادة في مثل هذا التشكيل في إشارة واضحة إلى أن الرأي العام لا يمكن أن يلوي ذراع صانع القرار الرئيسي إلى الدرجة التي شاع معها، على سبيل الفكاهة، أن أسرع وسيلة للتخلص من وزير في مصر هي الإفراط في مدحه.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن القرارات المتعلقة بالتشكيل الوزاري ربما تكون قد خرجت عن إطار الهيمنة الفردية لصانع القرار الرئيسي، في ضوء بروز دور رجال الأعمال في السياسة المصرية على النحو السابق بيانه، وإن كان ليس واضحاً تماماً ما إذا كان لهذا الدور في حدّ ذاته تأثير في تلك القرارات أم أن الصعود السياسي لجمال مبارك الذي ينتمي أصلاً إلى هذه الفئة هو المتغير الجديد المؤثر في قرارات التشكيل الوزاري. وإذا صحّ هذا التحليل، فإنها تكون بذلك محتفظة بجوهر طابعها الفردي، وإن كانت الإشارة واجبة إلى أن التشكيل الوزاري في مصر عام ٢٠٠٦ شهد تجاذبات واضحة قبل وأثناء إجرائه، حيث كان واضحاً أن ثمة خلافاً حول شخص رئيس مجلس الوزراء، إذ بدأ رئيس الوزراء الحالي إجراء مشاورات لإدخال تعديلات وزارية على وزارته الأولى، ثم أعلنت مصادر رئاسة الجمهورية في مصر أنه لم يُكلف، وأن الاتصالات التي يجريها تدخل ضمن نطاق عمله اليومي، ثم كُلف رسمياً. وبعد أن أعلن التشكيل الجديد بطريقة شبه رسمية قيل إنه سوف يواصل اتصالاته، وهو ما حدث بالفعل، وفسرت مصادر صحفية مستقلة هذا التخبط بأنه تحفظ من رئيس الجمهورية على زيادة نسبة رجال الأعمال في الوزارة. ومع ذلك، فقد أعلن التشكيل كما كان تماماً، ولو كان التفسير السابق لتأجيل إعلان التشكيل صحيحاً، لكان المعنى الوحيد لذلك هو زيادة نفوذ رجال الأعمال ـ ولو من خلال جمال مبارك ـ حتى على قرارات التشكيلات الوزارية في مصر.

---

(٥٩) انظر مثلاً: **التقرير الاستراتيجي العربي، ١٩٩٦** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٧)، ص ٢٨٣ ـ ٢٨٤.

٢ ـ دور رجال الأعمال

سبق التركيز على صعود هذا الدور بصفة عامة، وفي عملية صنع القرار بصفة خاصة. ويظهر التحليل التالي لعدد من القرارات أنهم تمكّنوا من تعويق صدور بعض القرارات أو حتى إلغائها، ناهيك عن أنه من البديهي أن يكون لهم تأثيرهم في القرارات المتعلقة بمصالحهم.

يروي محمد حسنين هيكل نموذجاً شهيراً هو **الأول** في هذا السياق يتعلق بالقرارات الاقتصادية التي صدرت في مطلع شهر كانون الثاني/يناير ١٩٨٥، وكان صدور هذه القرارات قد تم بعد اجتماعات دامت أشهراً، وقام بإعلانها وزير الاقتصاد المسؤول في ذلك الوقت. وقيل في التمهيد لها، بواسطة كل أجهزة الإعلام الرسمية للدولة، إنها كفيلة بحل مشاكل الإنتاج والتمويل والتجارة، وسعر الدولار أيضاً. ولم تمض ساعات حتى بدأ التعديل في تلك القرارات، ويعلق هيكل أن ذلك شيء معقول، فكل خطة يمكن أن تظهر لها ثغر بعد تنفيذها من الضروري سدها. غير أنه لم تمض سوى أيام حتى بدأ التلميح ثم التصريح بأن القرارات كانت خاطئة من أساسها، وأنها سببت كارثة للاقتصاد الوطني، بل أكثر من ذلك قيل إن الوزير المسؤول لم ينفذ ما اتفق عليه مع رئيس الوزراء ومع مجلس الوزراء كله، وإنما نفذ سياسة خاصة ارتآها وحده، ووضع الباقين جميعاً في مأزق أمر واقع فرضه عليهم فرضاً[٦٠]. وحقيقة الأمر أن القرارات قد أضرّت بمصالح رجال الأعمال في ذلك الوقت، وتصاعدت ضغوطهم حتى وقع ما أشار إليه هيكل[٦١].

أما النموذج **الثاني**، فيتعلق باتفاقية المشاركة المصرية ـ الأوروبية، ويتميز القرار الذي اتخذ في هذا الصدد بطابع مؤسسي واضح ربما سمحت به طبيعة القضية، ومع ذلك فإن نفوذ رجال الأعمال قد تكفّل بتعويق التوصل إليها لسنوات. وقد بدأت المفاوضات المصرية ـ الأوروبية في كانون الثاني/يناير ١٩٩٥. ووجهت المفاوضات لجنة عليا برئاسة رئيس مجلس الوزراء، مقررها وزير الخارجية، وتضم عشرين وزيراً ومحافظ البنك المركزي. وكلفت بمهمة التفاوض لجنة تنفيذية برئاسة مساعد وزير الخارجية، مكوّنة من ممثلَين شخصيّين لأعضاء اللجنة العليا، بالإضافة إلى أربعة ممثلين عن القطاع الخاص، وتوزعت الأعمال

(٦٠) محمد حسنين هيكل، «صنع القرار السياسي في مصر،» **أخبار اليوم**، ١٥/ ١٢/ ١٩٨٦.

(٦١) المصدر نفسه.

على ١٢ مجموعة عمل عقدت مئات من جلسات الاستماع وعشرات الندوات الفنية التي ضمت جماعات المصالح وجهات الاختصاص ومراكز البحث العلمي. وصدر عن جهاز التفاوض عشرون تقريراً للمتابعة. وقد ساند المستوى السياسي الرفيع المفاوضات على النحو التالي:

ـ اتصالات رئاسية بالقيادات السياسية الأوروبية، ووضع المشاركة ضمن أولويات المباحثات مع فرنسا وألمانيا وإيطاليا وإسبانيا واليونان والبرتغال ورئيس المفوضية الأوروبية.

ـ مباحثات رئيس مجلس الشعب ووكيليه على المستوى البرلماني في القاهرة والعواصم الأوروبية لدعم الملف السياسي في الاتفاق.

ـ اتصالات وزراء الزراعة والخارجية والتجارة والمالية والصناعة مع أقرانهم الأوروبيين. وزيارات وزراء الخارجية والترويكا الأوروبية إلى القاهرة، وعقد مجلس التعاون المصري ـ الأوروبي في اللوكسمبورغ على مستوى وزراء الخارجية عام ١٩٩٦.

وانتهت المفاوضات فجر ١٧ حزيران/يونيو ١٩٩٩ بالتوصل إلى المشروع الرقم (١٠) للاتفاق الذي أقرّته اللجنة التنفيذية، ورفعته إلى اللجنة الوزارية مع التوصية بالمضي قدماً في توقيعه كأفضل خيار تفاوضي. وناقشت اللجنة الوزارية المشروع في جلسات عقدت في حزيران/يونيو وتموز/يوليو وأيلول/سبتمبر ١٩٩٩، وأحالته إلى مجلس الوزراء في أول أيلول/سبتمبر ١٩٩٩ تمهيداً لتوقيعه. وكان مجلس وزراء خارجية الاتحاد الأوروبي قد أقر مشروع الاتفاق يوم ٢١ حزيران/يونيو ١٩٩٩[٦٢].

ويعلق محمد صفي الدين خربوش على هذا القرار بقوله: «تعتبر اتفاقية المشاركة المصرية ـ الأوروبية ذات آثار إيجابية بالنسبة إلى غالبية المستهلكين المصريين والمزارعين وبعض رجال الصناعة ذات المزايا التنافسية، بينما تعتبر ذات آثار سلبية في الصناعات التي لا تتمتع بمزايا نسبية. ومع ذلك، فقد نجح رجال الأعمال المتضرّرون من تنفيذ الاتفاقية على صناعتهم المنخفضة الجودة والمرتفعة الثمن في تأخير التوقيع على الاتفاقية، وفي الحديث عن آثارها السلبية والتركيز على هذه الآثار

---

(٦٢) السفير جمال الدين البيومي، «مصر والاتحاد الأوروبي: الواقع والآفاق،» **السياسة الدولية**، السنة ٣٦، العدد ١٤٢ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠)، ص ٩٨ ـ ٩٩.

لمنع الحكومة من وضع الاتفاقية موضع التنفيذ[٦٣]». ويلفت خربوش إلى أن هذه المعارضة قد تمّت على الرغم من تعليمات رئيس الجمهورية بتوقيع الاتفاقية بالأحرف الأولى، في دلالة بالغة على بروز دور رجال الأعمال في عملية صنع القرار.

كما نجح كبار مستوردي اللحوم في مصر في إفشال صفقة اللحوم السودانية التي كان من المقرر أن تصل إلى مصر باعتراف فايزة أبو النجا، وزيرة التعاون الدولي[٦٤]، من خلال المزايدة على العرض الحكومي، وإغراء الموردين السودانيين بتقديم عروض لهم تزيد على ١٠٠٠ دولار في كل طن، بل وصلوا إلى حدّ المجاهرة العلنية بأنه لا يمكن أن يصل إلى مصر كيلو واحد من هذه الصفقة. ولئن كانوا قد بطّنوا تحديهم هذا بذرائع مختلفة، إلا أن الحقيقة تفضي إلى أنه لم يكن لرجال الأعمال أن ينجحوا في ذلك لولا مساندة بعض المسؤولين في الأجهزة الحكومية الذين سهلوا إفشال الصفقة من خلال فرض الإجراءات المعطلة، كالاشتراطات البيطرية وغيرها، أي أن رجال الأعمال وقفوا في مواجهة أعلى السلطات الرسمية في الجانبين المصري والسوداني.

أما المثال الأهم، في هذا الصدد، الذي يشير إلى تضارب واضح بين المصالح العليا للدولة من جهة، ومصالح رجال الأعمال وقدراتهم المتنامية على التأثير في صنع القرار من جهة أخرى، فهو ما يتعلق بالمشروع النووي المصري، أو لنقل المشروع الحلم الذي جرى الإعداد له منذ خمسينيات القرن العشرين، الذي دائماً ما كان يصاب بانتكاسات، كان آخرها في الثمانينيات، بعد دراسات استمرت ٢٥ عاماً أنفق خلالها زهاء ١٥٠ مليون دولار على دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروع وإنشاءات البنية الأساسية. وبعد دراسة أحد عشر موقعاً مرشحاً، وقع الاختيار على موقع «الضبعة» على الساحل الشمالي، الذي تؤكد الدراسات أنه المكان الأنسب في مصر على الإطلاق لإقامة المحطة النووية، لوفائه بشروط الأمان وفقاً لاشتراطات الوكالة الدولية للطاقة الذرية. إلا أن المشروع مني بانتكاسة جديدة على إثر انفجار المفاعل النووي «تشيرنوبل» خوفاً من عدم توفر إجراءات السلامة، وصدر الأمر الرئاسي بوقف المشروع. ثم عادت المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية، فجعلت من المشروع حلماً وأملاً قومياً ملحاً من جديد، قبل أن يمسك جمال مبارك الابن بزمام هذه المبادرة، ويعلن في المؤتمر الرابع للحزب الوطني عام

(٦٣) خربوش، «رجال الأعمال يشترون الدولة العربية».

(٦٤) المصور، ٢٠/٨/٢٠٠٤.

٢٠٠٦ أن الحكومة المصرية ستستأنف برنامج الطاقة النووي السلمي. ولم يشر هذا الإعلان بأي حال إلى الالتزام بما كان قد تم التوصل إليه سابقاً، سواء في ما يتعلق بالموقع أو نتائج الدراسات، كما لم يؤكد صراحة التخلي عن ذلك. وظهر واضحاً بعد ذلك أن عدداً من رجال الأعمال يعارضون بشدة استئناف المشروع في موقع الضبعة، وخاصة أنه محاط بأهم القرى السياحية في مصر، التي تعود ملكيتها إلى كبار رجال الأعمال المتنفذين في الدولة[٦٥]، الذين سيكونون ملزمين بالتنازل عن ٣ كلم على امتداد الشاطئ كمساحة أمان للمحطة النووية، وفق ما تقتضية معايير الأمان النووي. وهناك العديد من المؤشرات التي تؤكد ممارسة رجال الأعمال دوراً ضاغطاً باتجاه تعطيل المشروع ونقله إلى موقع آخر، رغم كل ما يرتبه ذلك من خسائر على خزينة الدولة وتأخير للمشروع لو تقرر بالفعل البحث عن موقع بديل. وليس أدل على ذلك من تصريحاتهم العلنية حول تأثير هذا المشروع وضرره المادي والمعنوي على السياحة في البلاد، والدعوة العلنية إلى استثمار الموقع في أغراض زراعية وسياحية. ويبقى البطء في تنفيذ أية خطوة جديدة، وتعطيل العمل في المشروع، الشاهد الأقوى على أنهم قادرون على أداء دور فاعل ومؤثر في عملية صنع القرار، بغض النظر عن النتيجة التي سيؤول إليها الأمر في نهاية المطاف. وعلى الرغم من أن المؤشرات قد تعددت منذ بداية عام ٢٠١٠ على قرب حسم القرار لصالح إقامة المحطة النووية في موقعها المختار سلفاً في الضبعة، فإن السؤال يثور بالتأكيد حول تكلفة هذا التأخر الفادح في اتخاذ القرار.

٣ ـ دور الرأي العام

كما سبقت الإشارة، فإن هامش الديمقراطية الذي أبداه النظام المصري في تعامله مع الصحافة المستقلة وقوى المعارضة، بالإضافة إلى ثورة الفضائيات، ساهم في خلق رأي عام مؤثر وضاغط بشكل أكبر على عملية صنع القرار.

فقد شهدت الساحة السياسية المصرية في النصف الثاني من العقد الأول من هذا القرن العديد من الوقفات الاحتجاجية والاضرابات، حتى بات هذا الحراك جزءاً من طقوس الحياة اليومية في البلاد، التي لم ينفضّ الكثير منها حتى تمّت الاستجابة لمطالب المشاركين في الحركات الاحتجاجية، بعد أن يكون المسؤولون قد أكدوا مراراً وتكراراً استحالة تحقيق هذه المطالب والرضوخ لما يعتبرونه

(٦٥) الدستور، ٢٦/٨/٢٠٠٩.

ابتزازاً، ثم ما تلبث هذه التصريحات أن تتلاشى مع استمرار ضغوط هذه الحركات وتمسكها بمواقفها.

وعن هذا يتحدث فهمي هويدي مؤكداً عمق تأثير الرأي العام في رأس سلطة صنع القرار في مصر، مستشهداً بخطاب الرئيس في عيد العمال عام ٢٠٠٨ وقوله: «إن عمال مصر في أعيننا، وحقوقهم ومصالحهم تبقى على رأس أولوياتنا»، ثم وهو يقول: «أنا أتابع معاناة الناس يوماً بيوم، وأتابع على مدار الساعة طوابير الخبز وغلاء الأسعار وهموم الأسر المصرية بوجه عام، والفقراء ومحدودي الدخل بوجه خاص». كما قال صراحة: «إنه طالب بزيادة الأجور بنسبة ٣٠ بالمئة، في حين إن الحكومة رغبت في أن تكون الزيادة دون هذه النسبة». ويعلق هويدي أن هذه العبارات تشير «إشارة واضحة إلى أن رسائل الغضب والاحتجاج التي عبّرت عنها الإضرابات والاحتجاجات قد وصلت إلى مسامع رأس الهرم السياسي في مصر، وخاصة أن الخطاب جاء أكثر حميمية بصورة تختلف عن خطابات الرئيس السابقة بهذا الصدد، كما أن قرار الزيادة هذا جاء استجابة لضغوط الرأي العام، فهو قرار سياسي صرف لا تؤيده مؤشرات اقتصادية، وإنما الهدف منه امتصاص غضبة المجتمع، الأمر الذي أدى إلى إرباك الحكومة وإحراجها»[٦٦]

وفي قرار تقسيم المحافظات في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٨، الذي تضمن إنشاء محافظتين جديدتين، هما محافظتا حلوان والسادس من أكتوبر، مع إجراء تعديلات على حدود بعض المحافظات، ثارت حفيظة بعض المناطق التي ارتأت في ضمها إلى محافظات لم تكن تتبعها أصلاً إجحافاً بحقها من ناحية، وخلقاً لصعوبات في الحصول على خدمات أساسية من ناحية أخرى. ورافقت ذلك موجة احتجاجات تخللتها اشتباكات بين قوات الأمن والمحتجّين، ولا سيما في منطقة الواحات البحرية التي جرى إلحاقها بمحافظة المنيا. ولم تلبث الحكومة أن استجابت من فورها لمطالب المراكز الأربعة المتضررة من التقسيمات الإدارية الجديدة (الصف، أطفيح، العياط، الواحات البحرية)، وأصدر المهندس أحمد المغربي وزير الإسكان قراراً بتبعية مركزي أطفيح والصف إلى محافظة حلوان، والعياط والواحات البحرية إلى محافظة ٦ أكتوبر[٦٧]، وهو ما كان ينشده الأهالي.

ومن الأمثلة المهمة أيضاً في هذا المجال قضية إضراب عمال شركة غزل

---

(٦٦) فهمي هويدي، في: الدستور، ٢/٥/٢٠٠٨.

(٦٧) المصري اليوم، ٢٠/٤/٢٠٠٨.

المحلة عام ٢٠٠٦، فقد أعلن عمال الشركة إضرابهم عن العمل، وقام ١٥ ألف عامل منهم بالتظاهر في مقر الشركة، كرد فعل غاضب على عدم تسلم راتب شهرين كأرباح وفق قرار سابق لرئيس مجلس الوزراء، متهمين رئيس مجلس إدارة الشركة، ورئيس الشركة القابضة للغزل والنسيج، بالتسبب المباشر في تردّي أوضاع الشركة بسبب التجاوزات المالية والمحسوبية. ومع تواصل الإضراب لمدة ثلاثة أيام، تحركت الحكومة بسرعة شديدة لاحتواء الموقف المتفجر، وأعلنت استجابتها لمطالب العمال، إلا أن ذلك لم يكن نهاية المطاف في الأزمة التي عادت لتتفجر مجدداً في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨، وفي كل مرة كان العمال يثورون احتجاجاً على عدم الاستجابة لمطالبهم، وما تلبث الحكومة أن تتراجع عن مواقفها المتعنتة تحت تأثير الضغط.

وليس بعيداً عن ذلك أزمة مشروع «أغريوم»، وهو المشروع الذي تم الإعلان عنه كأحد مشروعات المرحلة الأولى للخطة القومية للبتروكيماويات، وفق الاتفاق الموقع عليه بين الطرفين المصري والكندي، بمساهمة مصرية تبلغ ٤٠ بالمئة من المشروع، بإجمالي تكلفة تصل إلى ٩٥٠ مليون دولار. ويقوم المشروع وفق نظام المناطق الحرة على مساحة ٩٠٠ ألف متر مربع في أرض الرحاب في دمياط. وقد واجهت الشركة أولى أزماتها مع إعلان محافظ دمياط وقف العمل بموقع المصنع، نظراً إلى الأخطار البيئية المتوقعة منه بسبب قربه من المناطق السكنية المأهولة. ودخلت الشركة إثر ذلك في مفاوضات مع المسؤولين بهدف استئناف العمل ووقف الخسائر المترتبة على القرار، إلا أن وقف المشروع تزامن مع تصاعد الرفض الشعبي لإنشاء المصنع في المنطقة، وتضمنت الاحتجاجات إغلاق الطرق وإشعال إطارات السيارات، كما تشكلت لجنة شعبية لمناهضة المشروع بمشاركة منظمات المجتمع المدني والنقابات. وتوجهت اللجنة بمذكرة إلى الرئيس مبارك لتوضيح الحقائق حول المشروع، ومرت المشكلة بسلسلة من حلقات الشدّ والجذب بين الفريقين، إلى أن عقد المجلس الأعلى للطاقة جلسة في الخامس من آب/ أغسطس ٢٠٠٨ برئاسة أحمد نظيف رئيس مجلس الوزراء، الذي أصدر قراراً بإلغاء مشروع شركة أغريوم المصرية للبتروكيماويات الذي كان مزمعاً إقامته في مدينة رأس البر في دمياط. وأكد البيان أن القرار جاء تنفيذاً لتوصيات رئيس الجمهورية بدراسة وجهة نظر أهالي دمياط، مع عدم السماح بإقامة أية مشروعات صناعية في المنطقة، وإعطاء الأولوية للمشروعات السياحية التي تتلاءم وطبيعتها.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن نختم هذه الجزئية من التحليل دون

الوقوف على أمثلة تتعلق بتأثير الرأي العام في الضغط على صانع القرار في ما يتعلق بقضايا السياسة الخارجية، ويبدو ذلك جلياً في ما يتعلق بالحرب الإسرائيلية على لبنان في تموز/يوليو ٢٠٠٦، والعدوان على غزة (٢٠٠٨/ ٢٠٠٩)، ففي الأولى جاء الموقف المصري الرسمي مفاجئاً وصادماً بتحميله حزب الله المسؤولية عمّا وقع بداية على لسان مصدر مسؤول لم يكشف عن اسمه، ثم على لسان وزير الخارجية، واصفاً عملية خطف الجنديين الإسرائيليين بالمغامرة غير المحسوبة، محملاً من قام بها المسؤولية. وعلى خلاف ذلك، جاء الموقف الشعبي متضامناً مع لبنان، بل تعدّى ذلك إلى الاتساق الكامل مع موقف حزب الله، وعمّت المظاهرات المؤيدة لحزب الله الشوارع المصرية رافعة أعلام الحزب وصور قائده. وبتتبّع المواقف الرسمية اللاحقة، نجد أنها جاءت أقل تشدداً ضد الحزب.

وفي العدوان على غزة تصبح هذه الدلالة أكثر وضوحاً، فمع انطلاق شرارة العدوان الإسرائيلي الأولى صدر عن وزير الخارجية المصري التصريح التالي: «قامت مصر بتحذير حماس منذ فترة طويلة من أن إسرائيل ستقوم بالرد بهذا الأسلوب»، وأضاف قائلاً: «فليتحمل اللوم هؤلاء الذين لم يولوا هذا التنبيه أهمية»، في إشارة بيّنة لا تقبل اللبس إلى تحميل حماس المسؤولية، بل وتجاوز هذا الاتهام إلى حد الشماتة لأنها لم تلتفت إلى التحذير. ومع تصاعد الضغط الشعبي المتضامن مع غزة، والمطالب بفتح المعابر، والتدخل لإيقاف العدوان، بل وحتى الدعوة الشعبية الصريحة إلى المشاركة في الحرب دفاعاً عن غزة وأهلها، طرأ تحول لا يستهان به على الموقف الرسمي تبلور جلياً من خلال الجهود المصرية المحمومة بهدف إيقاف الحرب، وخفوت لهجة الاتهامات ضد حماس إلى حين، وتبلور الموقف المصري والتطور الذي طرأ عليه بشكل واضح من خلال المبادرة المصرية المكوّنة من أربع نقاط: وقف إطلاق النار، والعودة إلى التهدئة، وفتح المعابر لرفع الحصار، وضمانات دولية لبقاء المعابر مفتوحة وضمان الاتفاق. وإذا كانت المبادرة لم تصادف نجاحاً فورياً أو كلياً، فإن ما يعنينا في هذا الصدد هو التطور الذي طرأ على القرار المصري تحت تأثير الرأي العام.

٤ ـ دور القضاء في عملية صنع القرار

كنا قد أشرنا إلى بروز دور السلطة القضائية في عملية صنع القرار في مصر على نحو يضيف إليها بعداً مؤسسياً واضحاً في المسائل التي تعرض على القضاء. وقد سار هذا الدور وفق آليتين: الآلية **الأولى** منهما أقرب إلى الاستقلال بعملية

صنع القرار فعلاً، **والثانية** تشير إلى رقابة على دستورية هذه العملية أفضت إلى إلغاء عدد من القرارات البالغة الأهمية في السياسة المصرية.

ومن الأمثلة على الآلية **الأولى** دور المحكمة الدستورية العليا في تفسير المادة الرقم (٨٨) من الدستور المصري التي تنصّ على أن يتم الاقتراع لانتخاب أعضاء مجلس الشعب تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية بأن هذا الإشراف لا يشمل فقط رؤساء اللجان العامة، وإنما اللجان الفرعية كافة، الأمر الذي أدى إلى نقلة نوعية في مجال ضمان نزاهة الانتخابات.

ومن الأمثلة على الآلية **الثانية** حكم المحكمة الدستورية العليا في حزيران/يونيو ١٩٨٦ بعدم دستورية نص المادة الرابعة من قانون حماية الجبهة الداخلية الصادر في عام ١٩٧٨، التي كانت تحرم من حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق السياسية كل من تسبّب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة تموز/يوليو ١٩٥٢، سواء كان ذلك بالاشتراك في تقلّد المناصب الوزارية أو بالاشتراك في قيادة الأحزاب السياسية وإدارتها، في ما عدا الحزب الوطني والحزب الاشتراكي. وقد بنت المحكمة حكمها على أساس أن المادة المحكوم بعدم دستوريتها تحرم المواطن حرماناً مطلقاً ومؤبداً من حقوق كفلها له الدستور، بما ينطوي على إهدار أقل الحقوق، ويشكل بالتالي اعتداء عليها بالمخالفة لأحكام الدستور نفسه.

وحماية لمبدأ التعددية السياسية، وكذلك حرية الرأي والتعبير عنه، تعرّضت المحكمة لحالة محددة هي إذا ما جاء نص في معاهدة من المعاهدات ليفرض على المصريين جميعاً موقفاً معيناً من قضية معينة، وحال بينهم وبين حق التعبير عن رأيهم في تلك القضية، وكان الأمر يتعلق بالمعاهدة التي عقدت مع إسرائيل وأقامت بين مصر وبينها صلحاً، ونص في قانون الموافقة على تلك المعاهدة على عدم جواز معارضتها، وعرض ذلك القانون على الاستفتاء العام، وأعلنت نتيجة الاستفتاء بموافقة كبيرة، وبعد ذلك اتجهت مجموعة من المصريين إلى تشكيل حزب سياسي، وكان من بين مؤسسي ذلك الحزب من عرفت عنهم معارضتهم لتلك المعاهدة، فحيل بينهم وبين تأسيس حزبهم، وأمام المحكمة التي تنظر الطعن دفعوا بعدم دستورية ذلك النصّ الذي يحرم انتقاد المعاهدة أو معارضتها، وعرض الأمر على المحكمة التي حكمت فيه بتاريخ ٧ أيار/مايو ١٩٨٨، وأرست بمقتضى ذلك الحكم المبادئ الدستورية التالية:

ـ إن حرية الرأي هي من الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظام

الديمقراطي، وهي بمثابة الحرية الأصل التي يتفرّع عنها الكثير من الحريات والحقوق العامة، وتعدّ المدخل الحقيقي لممارسة هذه الحريات ممارسة جدية.

ـ إن حرية الرأي ضرورة لازمة لمباشرة الحقوق السياسية، وإمكان المساهمة بهذه الحقوق العامة في الحياة السياسية مساهمة فعالة.

ـ إن حرية الرأي إذ تعدّ من الدعامات الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الحرة قد غدت من الأصول الدستورية الثابتة في كل بلد ديمقراطي متحضر، وحرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة، وقررها دستور ١٩٧١ في المادة الرقم (٤٧) منه.

ـ إنه وإن كان من المقرر وفقاً لقواعد القانون الدولي، وأن للمعاهدات الدولية قوتها الملزمة، فإن ذلك لا يضفي على أحكام المعاهدة حصانة تمنع المواطنين من مناقشتها ونقدها، وإلا عطلت بذلك حقاً دستورياً أصيلاً.

ـ إن استعمال المواطن لحرية عامة كفلها الدستور ـ هي حرية التعبير عن الرأي ـ لا يجوز أن يكون سبباً في حرمانه من حق أو حرية عامة أخرى قررها الدستور.

ـ إن اشتراط ألا يكون بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل، التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠ نيسان/أبريل ١٩٧٩، يعني حرمان فئة من المواطنين من حقها في تكوين الأحزاب السياسية حرماناً أبدياً، وهو حق كفله نص المادة الخامسة من الدستور.

وانتهت المحكمة الدستورية العليا في حكمها إلى أنه لما كان النص المطعون فيه قد انطوى على إخلال بحق الطاعنين في التعبير عن رأيهم وحرمهم حرماناً مطلقاً ومؤبداً من حق دستوري هو حق تكوين الأحزاب، فإنه بذلك يكون مخالفاً لنص المادتين الرقمين (٥) و(٤٧) من الدستور، ومن ثم يكون نصاً غير دستوري[٦٨].

ومما يتصل بالحياة السياسية وممارسة الحقوق العامة والتعبير عن الإرادة الشعبية، حق الانتخاب، وحق الترشيح للمجالس النيابية، والأصل أن هذه الحقوق، سواء ما تعلق منها بحق الانتخاب أو الترشيح، مكفولة للمواطنين جميعاً

(٦٨) الجمل، **القضاء الدستوري في مصر**، ص ٢٤٥ ـ ٢٥٠، ولأمثلة أخرى انظر، ص ٢٥٠ ـ ٢٦٠.

إلا من ارتكب جريمة جنائية بيّنة. وقد جاء دستور ١٩٧١، الذي حمل فيه الرئيس السادات شعار الدفاع عن الديمقراطية وسيادة القانون، متفقاً مع هذا الاتجاه، إلا أن الممارسة الفعلية عبّرت عن رغبة في التراجع عن هذا التوجه، تبلورت بشكل واضح من خلال النصوص التشريعية العادية. فقد كانت قوانين الانتخاب والترشيح إلى مجلس الشعب وغيره من المجالس النيابية خارجة على كثير من الحقوق الدستورية، فعندما سادت الدعوة إلى نظام الانتخاب وفق نظام القائمة كان الهدف أن يأتي المجلس ممثلاً لكل القوى السياسية في المجتمع، لكن عندما وضع قانون الانتخاب بالقائمة، جاء مسخاً، ولا مثيل له في أي بلد ديمقراطي. وقد طعن في دستورية العديد من هذه النصوص، ووصل الأمر إلى المحكمة الدستورية العليا التي حكمت بتاريخ ١٦ أيار/مايو ١٩٧٨ في القضية الرقم (١٣١) لسنة ٦ قضائية دستورية، وأكدت في حكمها المبادئ والأسس التالية:

ـ إن الحقوق السياسية المنصوص عليها في المادة الرقم (٦٢) من الدستور، ومن بينها حق الترشيح الذي عني الدستور بالنص صراحة عليه مع حقي الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء، اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التي حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها، وأن القواعد التي يضعها المشرّع العادي لا يجوز أن تنتقص من تلك الحقوق أو تصادرها.

ـ إن المشرّع حين نصّ على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية، وما استتبعه ذلك من النصّ على اعتبار صورة قائمة الحزب الذي ينتمي إليه المرشح المثبت اسمه فيها شرطاً حتمياً لقبول طلب ترشيحه، يقصر حق الترشيح إلى عضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية، وبالتالي يحرم غير هؤلاء من ذلك الحق دون مقتضى، وفي هذا إخلال بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة ومخالفة للمواد الأرقام (٨) و(٤٠)، و(٦٢) من الدستور.

ـ إن تنظيم المشرّع لحق المواطنين في الترشيح لا يعني إطلاق سلطته وتحلله من الضوابط الدستوريه[٦٩].

وبعد صدور هذا الحكم عدّلت القوانين الانتخابية بما يسمح لغير المنتمين إلى الأحزاب السياسية بالترشح إلى مقعد فردي في كل دائرة من الدوائر الثماني والأربعين التي قسمت على أساسها الجمهورية، على أن يبقى الأصل في الترشيح

(٦٩) المصدر نفسه، ص ٢٥٢ ـ ٢٥٤.

بعدها عن طريق القوائم الحزبية. وأجريت الانتخابات على هذا الأساس، وقام مجلس الشعب، ثم ما لبثت أن انهالت الطعون ضد هذا التعديل الجزئي، وانتهى الأمر مجدداً إلى المحكمة الدستورية العليا التي جاء حكمها في ١٩ أيار/مايو ١٩٩٠ مؤكداً سمو الدستور ومعنى سيادة القانون، وانتهت المحكمة إلى بطلان مواد قانون الانتخاب المطعون فيه لعدم دستوريتها، ولازم ذلك بطلان تشكيل المجلس منذ انتخابه دون أن يستتبع ذلك إسقاط ما أقرّه المجلس من قوانين وقرارات، وما اتخذه من إجراءات خلال الفترة السابقة وحتى تاريخ نشر الحكم في الجريدة الرسمية، ما لم يتقرّر تعديلها أو إلغاؤها[٧٠].

كما كان القضاء المصري وما يزال القلعة الأخيرة التي تلجأ إليها وتحتمي بها جميع القوى السياسية بعد استنفاد كافة الوسائل للحيلولة دون وقف بعض القرارات التي تتخذها الحكومة، التي ترى هذه القوى أنها تتعارض مع المصلحة القومية. ويمكن الاستشهاد هنا بمثال مهم يتعلق بالموقف من اتفاقية تصدير الغاز المصري إلى إسرائيل، وإن كانت نتيجة الحكم لم تفض إلى إلغاء الاتفاقية، وإنما الأهم في هذا الصدد هو تأكيد الحق الأصيل للسلطة القضائية، وتزايد دورها في مجال صنع القرار. وكانت الحكومة المصرية قد وقّعت تلك الاتفاقية عام ٢٠٠٥، وتقضي بتصدير ١,٧ مليار متر مكعب سنوياً من الغاز الطبيعي إلى إسرائيل لمدة ٢٠ عاماً، بثمن يتراوح بين ٧٠ سنتاً و١,٥ دولار للمليون وحدة حرارية، بينما يصل سعر التكلفة إلى ٢,٦٥ دولار. وقد أثارت هذه الاتفاقية حملة احتجاجات واسعة دفعت عدداً من نواب مجلس الشعب المصري إلى تقديم طلبات إحاطة، وتقدم السفير المصري السابق ابراهيم يسري ومعه بعض الشخصيات المصرية المعارضة برفع قضية أمام محكمة القضاء الإداري.

وفي ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ قضت المحكمة بوقف تصدير الغاز المصري إلى عدة دول، من بينها إسرائيل[٧١]. وفي ٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ قضت محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة للمرة الثانية باستمرار الحكم السابق إصداره، والقاضي بوقف تصدير الغاز لإسرائيل بأسعار تقل عن السعر العالمي، وإلزام الحكومة بتنفيذ الحكم بمسودته في تحدّ لطعن الحكومة في الحكم السابق.

وفي ٢ شباط/فبراير ٢٠٠٩ قضت المحكمة الإدارية العليا بقبول الطعن

(٧٠) المصدر نفسه، ص ٢٥٥ ـ ٢٦٠.

(٧١) شبكة الإعلام العربية (محيط) (١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨)، <http://www.moheet.com>.

الذي تقدمت به الحكومة لإلغاء الحكم، ووقف تنفيذ حكم القضاء الإداري بمنع تصدير الغاز المصري إلى إسرائيل، وقالت في أسباب حكمها: «إن قرار بيع فائض الغاز إلى دول شرق البحر المتوسط، ومنها إسرائيل، صدر من الحكومة بوصفها سلطة حكم، في نطاق وظيفتها السياسية، مما يدخل في أعمال السيادة التي استقرّ القضاء الدستوري والإداري والعادي على استبعادها من رقابته»[٧٢].

وفي ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٠ قضت المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الأولى، موضوع) برئاسة المستشار محمد الحسيني رئيس مجلس الدولة، بعدم اختصاص القضاء بالنظر في الطعن في قرار الحكومة المصرية بتصدير الغاز المصري إلى إسرائيل، باعتباره عملاً من أعمال السيادة، كما قررت المحكمة وقف تنفيذ قراري رئيس مجلس الوزراء ووزير البترول بتصدير الغاز إلى إسرائيل الخاص بمدة التصدير والسعر المربوط له، لعدم تضمنيهما آلية للمراجعة الدورية لكمية الغاز المصدّرة وأسعاره خلال مدة التعاقد، وطالبت المحكمة بمراجعة أسعار التصدير طبقاً للأسعار العالمية، وبما يتفق مع الصالح العام المصري، ويعتبر هذا الحكم نهائياً وغير قابل للطعن.

وإذا كان الحكم قد جاء في محصّلته النهائية مخيّباً للآمال، إلا أن هذا لا يقلل بأي حال من قرار المحكمة وقف تنفيذ قراري رئيس مجلس الوزراء ووزير البترول الخاصين بمدة التصدير وسعره، ومطالبة الحكومة بمراجعة أسعار التصدير طبقاً للأسعار العالمية من أجل الصالح العام المصري.

ويتعلق المثال الأخير بقضية ترتبط بالعلاقات المصرية ـ الإسرائيلية أيضاً، في ما يتعلق بالموقف الشعبي من احتفالات اليهود بمولد «أبو حصيرة»، وإن اختلفت النتيجة، و«أبو حصيرة» كما يدّعي اليهود حاخام يهودي من أصل مغربي يدعى يعقوب بن مسعود، تذكر رواية شعبية يهودية أنه غادر المغرب لزيارة أماكن مقدسة في فلسطين، إلا أن سفينته غرقت في البحر، وظل متعلقاً بحصيرة قادته إلى سورية، ثم توجه منها إلى فلسطين، وبعد زيارتها غادرها متوجهاً إلى المغرب عبر مصر، وتحديداً قرية «دميتوه» في دمنهور، ليدفن في القرية في عام ١٨٨٠. وكان الإسرائيليون قد طالبوا بعد توقيع معاهدة السلام مع مصر في العام ١٩٧٩ بتنظيم رحلات لهم للاحتفال بالمولد، إلا أنّ هذه الاحتفالات كانت دائماً ما تواجه برفض شعبي.

---

(٧٢) موقع نسيج على شبكة الإنترنت (٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩)، <http://news.naseej.com>.

وفي عام ٢٠٠١ أصدر وزير الثقافة المصري فاروق حسني قراراً بالرقم ٧٥ لسنة ٢٠٠١ بضم مقبرة «أبو حصيرة» التي يزورها بعض اليهود إلى هيئة الآثار المصرية، وفي ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ أصدرت محكمة القضاء الإداري في الإسكندرية، دائرة «البحيرة»، حكمها بوقف قرار وزير الثقافة، باعتبار ضريح «أبو حصيرة» والمقابر التي حوله في قرية «دميتوه» في دمنهور من الآثار الإسلامية والقبطية، ووقف الاحتفالية السنوية بمولد «أبو حصيرة»، لأن ذلك قد يساعد على إثارة الاضطرابات، ويعكّر الأمن بسبب شعور المصريين بالغضب مما يجري من عدوان إسرائيلي على الشعب الفلسطيني.

وفي عام ٢٠٠٤ أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم، رافضة استئنافاً في هذا الشأن تقدم به رئيس الحكومة ووزيرا الداخلية والثقافة ومحافظ البحيرة. وأعلنت المحكمة في حكمها أنه لا يحق لوزارة الثقافة المصرية إسباغ صفة الأثر التاريخي على مكان شخصي عادي لا تتوافر له مقوّمات هذا الوصف، حيث إن المحكمة لم يتوافر لها ما يثبت أن المقام هو لشخصية يهودية أو مسيحية أو إسلامية، وهو ما يترتب عليه منطقياً إيقاف الاحتفال السنوي به، لأن صاحب المقام شخصية وهمية. وبهذا انتهى الحكم القضائي إلى إلغاء القرار الوزاري الحكومي.

٥ ـ القيود الخارجية

سبقت الإشارة إلى تزايد وطأة القيود الخارجية على عملية صنع القرار في مصر، عربياً وإقليمياً وعالمياً، وستناول في ما يلي بعض القرارات ذات الدلالة في هذا الصدد.

على الصعيد العربي يمكن القول إن قرار مبارك عدم دعم الشرعية القانونية في الجمهورية اليمنية إبان حرب الانفصال في عام ١٩٩٤ يعدّ نموذجاً واضحاً على القيود العربية، وبالذات الخليجية، وبصفة أخص السعودية، على القرار المصري. وكانت الأزمة بين طرفي الوحدة في اليمن (المؤتمر الشعبي العام، والحزب الاشتراكي) قد وصلت إلى حدّ الاقتتال في أيار/مايو ١٩٩٤، وصولاً إلى إعلان الأخير الانفصال في جنوب اليمن. وفي تلك الأثناء كان واضحاً أن الموقف المصري متسق مع الموقف الخليجي بصفة عامة، إذ كان يؤيد وقف إطلاق النار بين الطرفين وتمركز قوات دولية بينهما، الأمر الذي يعني ترسيخ الانفصال، كما أن مبارك كيّفَ عملية الاستيلاء على عدن من قبل قوات الحكومة المركزية

بأنها أقرب إلى الغزو. وأهمية هذا الموقف تنبع مما ثبت من أن كافة الأجهزة المعاونة التي يفترض أن يكون لها دور في عملية صنع القرار، وبصفة خاصة الخارجية وجهاز الأمن القومي، كانت ترى غير هذا الرأي على نحو واضح يستند إلى رؤية سليمة للموقف مبنية على تحليل قانوني (سلامة الموقف القانوني للحكومة المركزية)، وسياسي (حتمية هزيمة الانفصال، ناهيك عن وجود بوادر تشير إلى قرب وقوعها). من هنا، فإن هذا القرار يعدّ نموذجاً على القرارات الفردية أيضاً، بالإضافة إلى دلالته الخاصة على حساسية عملية صنع القرار في مصر للتأثير الخليجي عامة، والسعودي خاصة، علماً بأن الموقف الأمريكي في هذه الأزمة تحديداً كان مع الشرعية الدستورية، ومن ثم الحكومة المركزية.

وعلى الصعيد الإسرائيلي، يلاحظ أن معاهدة السلام مع إسرائيل قد وضعت سقفاً للمواقف المصرية تجاه التصرّفات الإسرائيلية مهما كانت، ويتحدد هذا السقف بأنه لا يمكن أن يصل إلى مجرد التلويح بعمل عسكري ولو دفاعي، وبأنه منخفض للغاية دبلوماسياً، ناهيك عن السكوت كلياً عن بعض المواقف. يتضح هذا من أن أقصى إجراء اتخذته مصر تجاه إسرائيل، سواء بعد مذابح صبرا وشاتيلا في لبنان، أو بعد سلوكها الإجرامي في قمع انتفاضة الأقصى منذ بداية هذا القرن، كان هو سحب السفير المصري من إسرائيل دون أدنى تفكير في إعلان السفير الإسرائيلي في القاهرة شخصاً غير مرغوب فيه، ناهيك عن قطع العلاقات الدبلوماسية أو حتى تجميدها. كما أن السفير المصري المسحوب أعيد دون أن تطرأ تغيّرات جذرية في الموقف، ويدل هذا السلوك على أن السياسة المصرية أخذت بالتدريج تبلور لنفسها دوراً أشبه بالوسيط بين الإسرائيليين والفلسطينيين، وليس الداعم للمقاومة الفلسطينية ضد الاحتلال. كما يلاحظ أن مصر كانت تفسر قرارات القمم العربية المختلفة الداعية إلى إلغاء العلاقات القائمة مع إسرائيل، باعتبار أنها لا تخصّ الحالة المصرية بسبب الالتزام المفروض من قبل معاهدة السلام مع إسرائيل. كما اعتادت السياسة المصرية أن تغضّ الطرف عن قتل جنود لها على الحدود مع إسرائيل، مكتفية بالتوضيحات والاعتذارات الإسرائيلية[٧٣].

وأخيراً، يلاحظ أن القيود الأمريكية كانت شديدة الوطأة، وإن كانت القيادة المصرية قد حاولت غير مرة التمرّد على هذه القيود دون جدوى، فقد

---

(٧٣) المصري اليوم، ٣/ ٢/ ٢٠٠٩.

حاولت مصر مثلاً أن يكون لها برنامجها الطموح في مجال الصناعات العسكرية بهدف تطوير قدرات ذاتية يعتدّ بها، وتمثل أحد المظاهر الرئيسية لهذا البرنامج في التعاون المصري ـ العراقي لإنتاج الصاروخ «بدر ٢٠٠٠» الذاتي الدفع الذي تم تصميمه على غرار الصاروخ الأرجنتيني «كوندور ٢٠٠٠». وقد أثار هذا الموضوع جدلاً واستياءً واسعين في أوساط الإدارة الأمريكية، وانتهى الأمر بإعلان مصر تخليها عن هذا المشروع في عام ١٩٨٩ تحت الضغوط الأمريكية المكثفة[٧٤].

وفي تشرين الأول/ أكتوبر من عام ١٩٨٥ حاولت مصر أن تؤدي دوراً مستقلاً في حادث اختطاف عناصر من المقاومة الفلسطينية الباخرة «أكيلي لاورو»، وقد بني هذا الدور على أساس استسلام الخاطفين وتسليمهم إلى منظمة التحرير الفلسطينية لتحاكمهم. وقد انتهى الأمر بإجبار طائرة الركاب المصرية التي كانت تقلّ الخاطفين بواسطة مقاتلات أمريكية، وبأوامر من الرئيس الأمريكي نفسه، على الهبوط في إحدى القواعد الأمريكية، في ما مثل إهانة بالغة للكرامة المصرية[٧٥]. وبعدها رفضت مصر المشاركة في المناورات العسكرية السنوية المشتركة مع القوات الأمريكية (النجم الساطع) التي كان مقرراً لها أن تجري في أواخر عام ١٩٨٥[٧٦].

ومن القرارات التي تعدّ ناجحة في مجال مواجهة القيود الأمريكية، إصرار مصر على رفض الموافقة على التمديد النهائي لمعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية أثناء مؤتمر التمديد والمراجعة الذي عقد في نيويورك في نيسان/ أبريل ـ أيار/ مايو ١٩٩٥، ما لم توقّع إسرائيل على المعاهدة. ويلاحظ أن السياسة المصرية مع ذلك وصلت إلى حلّ وسط مع الإدارة الأمريكية، تقبل فيه هذه الإدارة بالموقف المصري في مقابل ألا تحاول مصر الترويج لموقفها بين الدول المشاركة في المؤتمر، بما ييسّر للولايات المتحدة الحصول على الأغلبية المطلوبة للتمديد، علماً بأن كافة الأطراف، بما فيها مصر، ملتزمة بقبول التمديد إذا تقرر، وهذا ما حصل[٧٧].

ويعتبر كثير من الباحثين قرار التوصل إلى توقيع اتفاقية الكويز مع إسرائيل

---

(٧٤) هلال، «السياسة الخارجية المصرية وأولوية الاعتبارات الاقتصادية،» ص ٢٥٣ ـ ٢٥٤.

(٧٥) هيكل، «صنع القرار السياسي في مصر».

(٧٦) هلال، المصدر نفسه، ص ٢٧٨ ـ ٢٧٩.

(٧٧) **التقرير الاستراتيجي العربي، ١٩٩٥** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٦)، ص ٥١٧.

في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ نموذجاً للاستجابة للضغوط الأمريكية الفجّة من أجل التطبيع مع إسرائيل، بالإضافة إلى ضغوط رجال الأعمال. وتقضي الاتفاقية بالسماح للسلع المصرية التي تتضمن مكوّناً إسرائيلياً لا يقلّ عن ١١,٧ بالمئة بالدخول إلى السوق الأمريكية دون رسوم جمركية، بالإضافة إلى حق الجانب الإسرائيلي في امتلاك نسبة تصل إلى ٣٥ بالمئة من رأسمال الشركات المشتركة التي سيتم إنشاؤها في المناطق التي تغطيها الاتفاقية. ومن الأمور ذات الدلالة بالنسبة إلى هامشية دور المؤسسة التشريعية في عملية صنع القرار في هذا الصدد أن الحكومة قرّرت عدم عرض الاتفاقية على مجلس الشعب لإقرارها والتصديق عليها، وإنما اعتبرتها «بروتوكولاً» تنفيذياً لا يتطلب كل هذا العناء[٧٨].

وأخيراً وليس آخراً، يقدم القرار المصري المتعلق بالغزو الأمريكي للعراق دلالة مختلفة عن كل ما سبق، فقد وافقت مصر على قرارات مجالس جامعة الدول العربية كافة على المستوى الوزاري وعلى مستوى القمة التي رفضت التهديد فالعدوان فالغزو. كما أن الحزب الحاكم في مصر نظّم تجمعاً حاشداً لإعلان معارضته العدوان على العراق قبل وقوعه، ثم نُشرت لاحقاً معلومات لم ينف أحد صحتها عن تنسيق مصري ـ أمريكي كامل قبل الغزو. ويعني هذا أن ثمة تعارضاً جذرياً بين القرار المعلن والقرار الخفي.

خاتمة

إن ما ورد سابقاً كان محاولة لتحليل عملية صنع القرار في مصر، سواء من منظور الخبرة الماضية أو الوضع الراهن، مع تقديم نماذج لقرارات لها دلالة في هذا الصدد. وتشير نتائج التحليل في مجملها إلى أن عملية صنع القرار في مصر ما زالت تفتقر إلى جوهر ديمقراطي حقيقي يمكّن كل قوى المجتمع من المشاركة فيها، بما يباعد بينها وبين أن تكون ارتهاناً لفرد أو قوة اجتماعية أو ضغوط خارجية. وعليه، فإن ترشيد هذه العملية لا يمكن أن يبدأ إلا بتعزيز السعي والنضال من أجل ديمقراطية حقيقية تكون وحدها كفيلة بضبط العلاقة بين قوى المجتمع من ناحية، ومواجهة الضغوط الخارجية المتفاقمة من ناحية أخرى.

---

(٧٨) **حال الأمة العربية ٢٠٠٥: النظام العربي: تحدي البقاء والتغيير**، تحرير أحمد يوسف أحمد ونيفين مسعد (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٦)، ص ١٠٧.

الفصل العاشر

الحالـة المغربيـة

عبد الله ساعف(*)

(*) أستاذ علم السياسة بجامعة محمد الخامس ـ الرباط، ووزير سابق للتربية الوطنية.

مقدمة

تبدو «الوظيفة القرارية» أساسية بالنسبة إلى الأنظمة السياسية عامة، ولا يشكّل النظام السياسي المغربي استثناء في هذا الباب. ورغم أن الصعوبات التي تصطدم بها دراسة «الظاهرة القرارية» ليست بالهيّنة بشكل عام، إلا أنّها تزداد تعقيداً عندما يُدرس القرار السياسي في نظام سياسي له خصوصياته التاريخية ونمطه التنظيمي الثقافي، كما هو الحال بالنسبة إلى المغرب. هذا، ويمكن دراسة الميكانيزمات المرتبطة باتخاذ القرار عبر أدبيات النظرية السياسية التي تعنى بالسياسات العمومية، كما يمكن دراستها من زاوية عملية اتخاذ القرار نفسه.

فالدراسات المتعلّقة بالقرار السياسي، انطلاقاً من الزاوية الأولى، عرفت تفاوتات كبيرة بين الدول شكلاً ومضموناً ومستوى[١]. ويرجع ذلك إلى بروز حواجز منهجية إبستيمولوجية في العديد من الدول، ومن ضمنها المغرب، لم تسمح بتعزيز البحث في هذا الاتجاه. وبقي كلّ ما هو متعلق بمعرفة القرار وصيرورة اتخاذه منطقة مهجورة أو مجموعة مجالات مجهولة يتجنبها الباحث في العلوم الاجتماعية مبدئياً، أو يتعامل معها بحذر شديد. ويمكن أن نقدم كأحد الأمثلة لهذه الحواجز المنهجية، في العديد من الحالات، هيمنة الجانب القانوني والمؤسساتي في الدراسات القليلة التي تحاول الاقتراب من منطقة اتخاذ القرار، وهي تفعل ذلك بلغة الصلاحيات والاختصاصات والآليات القانونية والمؤسساتية، والوسائل التشريعية والتنظيمات، وإن أصبحت توجد حالياً في المغرب بعض المؤشرات التي تعبّر عن نضج هذه الدراسات وتجاوزها نسق الشكليات القانونية والمؤسسات والجوانب التنظيمية الصرف.

ومن الملاحظ أن صعوبة الإحاطة بالصيرورة التي تؤدي إلى اتخاذ قرار معين

---

(١) Charles O.Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Belmont: Duxbury Press, 1970), and Pierre Muller Yves Surel, *L'Analyse des Politiques Publiques* (Paris: Montchretien, 1998).

ترجع إلى تعدد الفاعلين وتعدد الأهداف، ذلك أن مجال السياسة هو مجال، بطبيعته الجوهرية، يتسم، بامتياز، باللاتحديد، وينعكس ذلك حتماً على معرفة القرار السياسي. كما إنَّ دراسة السياسات العامة لا تقدّم في هذا الباب مفتاحاً لما ينجزه الفاعلون؛ فالمقرّرون وحدهم غير متحكمين في ما يقومون به من أعمال، ويصبحون في بعض الأحيان سجناء لديناميتهم. ومن هنا تبرز نسبية نظرية السياسات العامة في دراسة القرار السياسي.

كما يلاحظ، أنّه حتّى في الدول الديمقراطية التي تعرف بميكانيزماتها القرارية المفتوحة، توجد صعوبة في الوقوف على حيثيات صيرورة اتخاذ القرار بها. ويعزى ذلك إلى وجود حواجز بنيوية مرتبطة بطبيعة المجال السياسي نفسه، وكذلك نظراً إلى طبيعة العاملين فيه وتعددهم، بالإضافة إلى القضايا التي تتعلق بمعرفة من يقرر، ومن هم الفاعلون الحقيقيون. وبالمثل، فإنه في واقع مثل الواقع المغربي، نجد مسألة صاحب القرار ومن هم المشاركون والفاعلون فيه تحتل موقعاً مركزياً في قلب التساؤلات الأساسية، كما أنّها تبدو جدّ معقدة وتدفع الباحث إلى نوع من النسبية في التحليل. فإلى جانب السلطات العمومية من دولة وجماعات محلية، وقائمين عموميين على المصالح العامة، أيّ بالإضافة إلى الفاعلين المؤسساتيين الذين بمقدورهم أداء الخدمات عامة، يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار أدوار القطاع الخاص (حالة الباترونا مثلاً)، وذلك بتفاوتات مرتبطة بالعمق التاريخي لهذا القطاع.

من جانب آخر، تثار مسألة ميكانيزمات صناعة القرار واتخاذه في علاقتها مع المحيط الدولي، إذ إن اتخاذ القرار يقتضي درجة من السيادة ومن السيطرة على الموارد الوطنية. إلا أن أوضاع الدول المتخلفة والضعيفة تنمّ عن تأثير الضغوط الخارجية في صانع القرار الوطني، سواء أكان فرداً أم جماعة. في هذا الإطار تثار أسئلة من نوع: هل يمكن أن نتصور أننا أمام فاعلين حقيقيين لهم سيادة كاملة وهامش واسع للحركة، وقادرين فعلاً على التأثير في واقعهم؟ هل توجد لدينا فعلاً سياسات عمومية بمعناها الشامل نتحكّم في مضامينها؟ هل يوجد فاعلون سياسيون حقيقيون؟ من الواضح، أن ميكانيزمات صنع القرار واتخاذه تتأثر بالتصورات الاستراتيجية والحركات التكتيكية، وتتكيّف كذلك مع الأوضاع الدولية وموازين القوى الإقليمية.

كذلك من المهم الالتفات إلى ما يسمّى بالغطاء الأيديولوجي والسياسي

للقرار، حيث يقوم الفاعلون باستمرار بتقديم تبريرات معينة، سواء خلال عملية صنع القرار أو قبلها أو بعدها، فما هي إذن علاقة التبرير بالقرار المتخذ؟ هنا نجد أن كلّ النظريات المتعلّقة بعلاقة الواقع بالتصوّرات الذهنية واردة: كنظرية الغطاء، ونظرية الواجهة، ونظرية الأيديولوجيا (بمفهومها الأصلي كتصوّر مغاير للواقع، حيث يحمّل الفاعل أفعاله مضامين لا علاقة لها بالواقع). . . إلخ.

وإذا كانت عملية «التبرير» أساسية في اتخاذ القرار، فهناك كذلك التبرير المضاد، إذ إن صاحب القرار يبرّر قراره ويفسره ويدافع عنه، كما إنّ الأطراف الأخرى تبدي ردود أفعالها حول القرار، بحيث تتراوح بين النقد والرفض والمقاطعة. إن مسألة التبرير مهمة كغطاء أيديولوجي سياسي. كما إنّ وظائف التبرير ذات أهمية، لكن الأساس هنا هو أن التبريرات والتبريرات المضادة تعقد معرفة المضمون الحقيقي للقرار.

تضاف إلى ما سبق قضايا غلبة الزوايا الشكلية علي دراسة صنع القرار، وارتباطها بفضاءات من الصعب ولوج الباحث إليها، نظراً إلى تقاطعها مع مجالات السيادة، وصعوبة تحديد طبيعة الفاعل، وإشكالية التقييم. لكن مسألة التقييم لا تُطرح فقط من زاوية إيجابيات القرار وسلبياته، بل إنّها تفرض التأكد من أن صاحب القرار في ما أقدم عليه كان منسجماً في حركته مع الأهداف التي رسمها من قبل، وأنه استطاع الاقتراب من غاياته ومواكبة تطورها، وكان منطقياً عقلانياً في أدائه.

إن العلوم الاجتماعية التي تهتم بصنع القرار تعنى بالجانب السلوكي ذي الصلة، وبالفضاءات التي يتحرك داخلها صناع القرار، وبرشادة قراراتهم، وتطرح أسئلة من نوع: من، وكيف، وبأي هدف يتم اتخاذ القرار؟[٢].

وغير خاف على دارسي صنع القرار مجمل الرهانات التي يطرحها هذا الأخير، والتي يمكن تركيزها في بضع نقاط: **أولاً** أن دراسة القرار ليست إلا محاولة لمعرفة سرّ الحركة في المجال السياسي والكشف في واضحة النهار عن ميكانيزمات عمل الدولة ككل، **وثانياً** أن دراسة القرار والميكانيزمات التي أدت إليه تعين على تحليل مجمل الدورة السياسية، بدءاً من تحديد المشكل إلى تعيين

(٢) James G. March, *Primer on Decision Making: How Decisions Happen* (New York: Free Press, 1994).

الهدف، والإحاطة بوسائل صنع القرار وتطبيقه الفعلي، وانتهاءً بتقييمه، **وثالثاً** أن القرار يمثل نقطة الوصول، وفي الوقت نفسه نقطة انطلاق لدورة جديدة للفعل السياسي، وكأنه نتيجة لقاء بين الإرادة السياسية والبنى الإدارية، بحيث يوجد في قلب العمل الحكومي ويكتسي طابعاً جماعياً.

إن الانطلاق من التحليل الكلاسيكي على أساس فرضية أن تحليل أداء الدولة يتجسد في دراسة القرار العمومي، يجعل الباحث أمام عدة مقاربات، أهمها:

١ ـ مقاربة **أولى** تحاول عزل لحظة القرار والتمييز بين مرحلتين في صيرورتها:

أ ـ **مرحلة الصياغة** التي تتجلى في ترجمة مشكل عمومي معيّن مسجل في الأجندة الحكومية إلى عدة عناصر. ثمّ بعد ذلك يبدأ بناء نماذج تنبؤية وتعبئة المعطيات المعلوماتية المتاحة وتقييمها، والقيام بتشخيص الواقع. ثمّ يتم توفير مجموعة واسعة من الخيارات بواسطة الاستشارة والتفاوض، وانطلاقاً من ذلك تجري محاولة اختيار الحلّ المناسب.

ب ـ وبعد هذه المرحلة تأتي **مرحلة إضفاء الشرعية** التي يكيف من خلالها المقرر قراره ويعطيه شكله القانوني النهائي(٣).

٢ ـ في مقاربة **ثانية**، لا يمكن اعتبار قرار معين بمثابة لحظة معزولة عن باقي اللحظات، إنما هو لحظة تكمن عناصرها في مكوّنات مجموعة أخرى من القرارات اليومية، يؤدي التعرف عليها إلى توضيح الحيثيات التي قادت إلى اتخاذ القرار المذكور(٤).

٣ ـ في مقاربة أخرى يظهر القرار العمومي نتيجة جدل مستمر بين «الإنجاز» السياسي و«العقلانيات» الاقتصادية أو التقنية كلّ منها على حدة، ونتيجة كذلك للتمفصل بين السياسة، بشكل عام، كمسار وحقل ومناخ وسياسات عمومية، والعمل السياسي ككل، وجمهور لمختلف هذه السياسات. فمثلاً تظهر سياسة مكافحة التدخين في فرنسا في السبعينيات على أنّها لم تكن في

---

(٣) Catherine Gremion, *Profession, décideurs: Pouvoirs des hauts fonctionnaires et reforme de l'etat* (Paris: Gauthier-Villars, 1979), et Bryan D. Jones, *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*, American Polities and Political Economy (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994).

(٤) Lucien Sfez, *Critique de la décision* (Paris: Presses de Sciences Po., 1981).

نهاية الأمر إلا محصّلة توافق بين تفكير اقتصادي صرف وعناصر تنتمي إلى ما يمكن أن نسمّيه «عناصر إقناع اجتماعي»[٥].

جدير بالذكر أن الأخذ بعين الاعتبار سوسيولوجية القرار كان قد ظهر في الخمسينيات كرد فعل على مفهوم العقلانية المطلقة، إذ إنَّ النظرية الاقتصادية كانت قد تبنّت نموذجاً يتخذ فيه صانع القرار موقفاً أخلاقياً ويفاضل ما بين البدائل والخيارات المتوفرة. وعكس هذا التوجه، اتجه بعض الباحثين، كهربرت سيمون مثلاً، نحو مفهوم العقلانية المحدودة التي تلحظ الإكراهات التي يتعرّض لها صانع القرار[٦].

إن سوسيولوجية القرار تهتم بمسألة التغيير، أيّ بهامش المناورة المتاح أمام السياسة لتغيير نظام معين، إذ إنَّ نقد العقلانية المطلقة أدى إلى إضعاف القرار العمومي كمحور للتغيير الراديكالي، وبالتالي إلى إضعاف مركز صانع القرار. ومن زاوية مختلفة، يلاحظ أن كلاً من الروتين والإرث يعرّضان القرار لخطر الجمود، الشيء الذي يؤدي إلى القطيعة بين القرار كصيرورة والقرار كنتيجة.

ومن هنا، فإن هذه المقاربة، تستوجب إضافة مقاربات أخرى تبرز التفاعلات التي تنشأ في مرحلة ما بين كلّ من الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

٤ ـ وتعتبر المقاربة التعددية أن القرار يكتسي طابعاً دورياً ويكون نتيجة تنافس بين المصالح والاستراتيجيات الخاصة بمجموعات منظّمة متعددة.

٥ ـ أما المقاربة «النخبوية»، فالقرار ليس فيها أكثر من آلية تستخدمها مجموعة من الفاعلين تتوفر على السلطة الكافية للحفاظ على قيمها ومصالحها.

٦ ـ وأما النموذج الإدماجي الجديد (Néo-corporatiste)، فإنه يعتبر القرار

---

(٥) بيّن بيير ميلر في دراسته لبرنامج شركة «إيربوس» أن المقررين كثيراً ما يواجهون اختيارات متضاربة، إلا أن القرار النهائي لا يكون إلّا نتيجة صيرورة معرفية معقدة، حيث تنقسم الصيرورة القرارية إلى مستويات متعددة، كل واحد منها مستقل عن الآخر، كما تأخذ طريقها حسب المنطق الخاص بكل منها، سياسياً وتجارياً دونما ارتباط حتمي بين واحد وآخر، لكن بالموازاة فإن كل مستوى قد يؤثر في الآخر حسب منظومة الفاعلية أو حسب الآليات المعرفية. ثم بعد مرحلة تشتت الخيارات هذه، تظهر مرحلة إدماجها عبر توحيد مختلف المستويات على أساس المنطق والمعاينة، ويتم ترتيبها حسب رؤية العالم التي يحملها الفاعل الرئيسي أي شركة «صناعة إيربوس». انظر: Pierre Muller, *Airbus, l'ambition européenne: Logique d'état, logique de marché* (Paris: L'Harmattan, 1989).

(٦) Herbert A. Simon, *Administration et Processus de Décision* (Paris: Economiea, 1983).

العمومي نتيجة للعمل الإدماجي على أساس أنّه نوع من التفاعل بين الحكومة ومصالح قطاعية.

ويلاحظ أن ثمة مقاربة للقرار نمت في العلوم السياسية مؤداها أن هذا الأخير يتشكل نتيجة صيرورة قرارية تتسم بالفوضى، وتطبعها تعبئة مصالح قطاعية خاصة في شتى الاتجاهات، الأمر الذي يؤدي إلى التصادم والتنازع، كما يؤدي إلى محاولات التفاهم والتفاوض والبحث عن توافق.

وهكذا، فإن الواقع يخلط الأوراق، مما يدفع الباحث إلى نسبة الخطاب العقلاني لِكُلّ فاعل إلى صاحبه، بحيث يكون المستفيدون من قرار معين هم من شاركوا في اتخاذه.

من جهة أخرى، يتبيّن أن صاحب القرار ليس جهة واحدة يمكن مراجعتها وإعادة صياغة قرارها في اتجاه تحقيق توافق بين المصالح القطاعية وكبار الموظفين.

هذا، وتتدخل المؤسسات في صنع القرار، حتّى إنَّ استقلالية أصحاب القرار تبدو محدودة حتماً نتيجة إكراهات مؤسساتية، بحيث يكتفي صاحب القرار في كثير من الأحيان، باستثناء بعض التفاصيل، بانتقاء الخيار الذي أعده مسبقاً مستشاروه أو معاونوه. ذلك أنّه لا يتوفر على الوقت الكافي، ولا على المعلومات التقنية الضرورية لبلورة الاختيار بنفسه. كذلك نجد أن طبيعة النظام السياسي والإداري تساهم بشكل كبير في استقلالية المقررين. كما إنَّ وزن الروتين الإداري بإمكانه أن يوقف دينامية الصيرورة القرارية، هذا علماً بأن لِكُلّ إدارة نزوعاً إلى تقديم رؤيتها الخاصة لمشكلة عمومية ما، حسب مصالح موظفيها وحسب الثقافة التي تميزها، وذلك على حساب الاعتبارات الأخرى، ومنها ربما اعتبار العقلانية الاقتصادية. وهذا الاعتبار مهم ويعمل إلى جانب التأثير الخاص بالسلطة أو السيادة.

في ضوء ما سبق، تطرح الحالة المغربية سؤالين كبيرين على الأقل: **الأوّل** يتعلق بمدى تأثير المجتمع في اتخاذ القرار، **والثاني** يتعلق بتأثير النظام السياسي نفسه.

التأثير **الأوّل** يتعلق بعلاقة القرار بمجتمع يوصف بالجمود والسكون لا بالحركية والحيوية، حيث إن بعض المبادرات التي تبدو كأنها قرارات، هي في العمق «لا ـ قرارات»، ولا تأتي بشيء، ولا تسمح بالتحكّم السياسي بالعالم الخارجي، ولا تسعى في نهاية الأمر إلا لتثبيت اللاحركة والجمود. فكثير من

القرارات هدفه الحفاظ المتعمد على الوضع القائم، وتمديد عمره، والسيطرة على التطورات الممكنة أو المحتملة.

ويتعلق التأثير **الثاني**، بانعكاس طبيعة نظام الحكم على ميكانيزمات صنع القرار، وبالذات لجهة الاستبداد بالقرار على خلاف النظم الديمقراطية، حيث تطرح الإشكاليات العمومية باستخدام ألفاظ التأمل وتبادل الآراء والتواصل الجماعي من أجل بلورة التدابير التي يجب اتخاذها.

ومن جهة ثانية، يمكن قراءة الحياة السياسية المغربية[٧] منذ الاستقلال إلى اليوم، عبر القرارات الكبرى التي تحمل القطيعة مع ما سبقها، أو تتمفصل مع قرارات أخرى متفاوتة الأهمية. ويمكن هنا ذكر مثلاً قانون الحريات لعام ١٩٥٨، والعهد الملكي في ٨ أيار/مايو ١٩٥٨، وقرار تشكيل حكومة عبد الله إبراهيم أيضاً في عام ١٩٥٨، ثمّ إقالتها في عام ١٩٦٠، وقرار حلّ الحزب الشيوعي المغربي أثناء هذه التجربة، وقرار إعادة توجيه مجمل السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية من خلال مخطط عام ١٩٦٠، وقرار تنظيم انتخابات عام ١٩٦٠، وقرار منح دستور للبلاد عام ١٩٦٢، وقرار تنظيم الانتخابات التشريعية لعام ١٩٦٣، وقرار حرب الحدود مع الجزائر كذلك في عام ١٩٦٣، وقرار حلّ البرلمان عام ١٩٦٥، وقرار إعلان حالة الاستثناء أيضاً في عام ١٩٦٥، وقرار مراجعة وضعية الاستثناء من خلال صياغة دساتير جديدة عامي ١٩٧٠ و١٩٧٢، وقرار مراجعة نصوص الحريات العامة في منحى التشديد عام ١٩٧٣، وقرار «مغربة» الاقتصاد الخاص عام ١٩٧٣، وفي ما بعد قرار الخصخصة، وقرار المسيرة الخضراء في عام ١٩٧٥، وقرار اتباع نهج سياسي عام يميل أكثر فأكثر إلى الاقتراب من وضعية ديمقراطية عبر دعوة المعارضة إلى المشاركة في الحكومة في أعوام ١٩٩٣ و١٩٩٧ و١٩٩٨، وقرارات معالجة مسألة حقوق الإنسان في نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن العشرين، والقرارات اللاحقة على أعمال العنف السياسي المرتبطة بجماعات الإسلام السياسي الراديكالي عام ١٩٩٤... إلخ.

---

(٧) انظر مثلاً: محمد المعتصم، **الحياة السياسية المغربية، ١٩٦١ ـ ١٩٩١** (الدار البيضاء: منشورات إيزيس، ١٩٩٢)؛ ريمي لوفو، **الفلاح المغربي حامي العرش** (باريس: منشورات العلوم السياسية، ١٩٧٦)؛ محمد الطوزي، **الملكية والإسلام السياسي في المغرب** (باريس: منشورات العلوم السياسية، ١٩٩٩)، وJohn Waterbury, *Le Commandeur des croyants: La Monarchie marocaine et son élite*, traduit et adapté de l'anglais par Catherine Aubin, études d'outre-mer; 1 (Paris: Presses Universitaires de France, 1975).

كما يمكن قراءة الفترة نفسها عبر مجموعة القرارات التي لم تتخذ، أو كانت موضع تردد وعدم حسم، في مجالات مثل أوضاع المرأة وقضايا التعليم ومسألة الدين. . . إلخ.

أما في ما يتعلق بالمرحلة الحالية، أي منذ تولي الملك محمّد السادس الحكم (تموز/يوليو ١٩٩٩)، فلقد دشن هذا الأخير عهده بقرارات أساسية، مثل القرارات المتخذة في مجال الحريات وحقوق الإنسان، كقرار تأسيس هيئة الإنصاف والمصالحة، ومراجعة القانون المنظم للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وسن قانون الأسرة، ومعالجة قضية المرأة، وقرار إقرار التعددية الثقافية بإنشاء المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية، والقرارات المتعلّقة بوضعية الصحراء (تبنّيه في بداية هذه المرحلة لما سمّي بـ «الطريق الثالث»، إلى إنشاء المجلس الاستشاري لشؤون الصحراء، والإعلان عن مقترح الحكم الذاتي)، وقرار إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. . . إلخ.

انطلاقاً من هذه العناصر، يمكن أن نقدم مجموعة من التصنيفات لمختلف القرارات، مميّزين بين القرارات التأسيسية والقرارات التدبيرية، وبين القرارات الاستراتيجية وتلك التي تكتسي طابعاً ظرفياً وتكتيكياً، وبين القرارات الاستثنائية والقرارات العادية، وبين القرارات السياسية والقرارات التقنية، كما يمكن التمييز كذلك بين القرارات بحسب متخذيها أو بحسب درجة إشراك هيئات مختلفة. لكن قبل ذلك يمكن الإشارة إلى بنية القرار وبيئته.

أولاً: بنية القرار السياسي المغربي

يمكن تناول تطور بنية القرار السياسي عبر ثلاث مراحل كبرى:

١ ـ تتجلى **المرحلة الأولى في عهود ما قبل الاستعمار**، وهي مرحلة ممتدة عبر تاريخ الدولة المغربية الطويل، وتحتاج في الوقت نفسه إلى تحقيب وتدقيق بقصد إبراز آليات صنع القرار وقوانينها في الوسط المغربي. وسوف يتأكد جلياً أن التطورات اللاحقة لم تنل منها كلية إلى حدود المرحلة الراهنة. ويمكن إظهار السمة العامة لهذه المرحلة الأولى باعتبارها «مرحلة القرار السلطاني»، بما يعنيه ذلك من انفراد شخص الحاكم/الأمير بالسلطة السياسية بصورة تكاد تكون مطلقة، وعلى هذا الأساس فليس من الغريب أن يصنّف في خانة أنظمة الحكم التقليدية، ويعدّ من أشكال الاستبداد غير البعيد عن النمط الكلاسيكي لما سمّي بـ «الاستبداد الشرقي».

لكن هذا التحكّم في ميكانيزمات القرار السياسي لا يمكن أن يخفي الأدوار المتنوعة والمتفاوتة التأثير التي كانت تمارسها أحياناً قوى أساسية أو ثانوية، حسب الظروف والمواضيع والمجالات. ومن نماذج هذه القوى، على سبيل المثال لا الحصر، أقرباء الأمير، وبلاطه، والعلماء، ورؤساء الزاويا والأشراف، وزعماء القبائل، والقوة العسكرية. . . إلخ.

بقول آخر، يبدو «القرار السلطاني» خلال هذه المرحلة التاريخية كنتاج للظاهرة الاستبدادية السلطانية، وإن خضع أحياناً لمؤثرات عديدة، بعضها ناتج من ضغط تمارسه قوى داخلية و/أو خارجية، وبعضها يأتي كتتويج لمفاوضات علنية أو ضمنية، أيّ أن «القرار السياسي» اتخذ عبر التاريخ السياسي المغربي شكل قرار السيد المطلق أو المستبد العادل، كما اتخذ شكل القرار التوافقي الخاضع لميزان القوى أو لضغوط الجهات المؤثرة داخلياً وخارجياً.

٢ ـ تتجسد **المرحلة الثانية** في الحقبة الاستعمارية، عندما تمّ فرض نظام الحماية على المغرب، مما أدى إلى تمفصل مؤسساتي، ولو شكلي، بين أجهزة الدولة السلطانية التقليدية (المخزن)، وأجهزة الدولة الحديثة التي تمّ استيرادها. ومن الواضح خلال هذه المرحلة أن قوة الدولة المستعمرة ابتلعت جلّ صلاحيات القصر التي تراجعت لتنحصر كحد أدنى في صلاحيات شكلية وبروتوكولية، وكحد أقصى في صلاحيات رمزية.

لكن، حتّى خلال هذه المرحلة، من الصعب الجزم بأن الدولة المستعمرة كانت تحتكر كلّ السلط في ما يخص صنع القرار، إذ إنَّ القرار في هذه المرحلة كان وليد تفاعلات وضغوطات وتناقضات بين قوى مختلفة متعددة المصالح متباينة الرؤى: النخبة السياسية في عاصمة الدول المستعمرة، فرنسا أساساً، وإسبانيا في المرتبة الثانية، وفرنسيو الجزائر بمؤسساتهم ولوبياتهم، والمستعمرون المحليون المتحكّمون في دواليب السياسة والاقتصاد (لوبي الصناعة، لوبي الفلاحة، لوبي التجارة. . . إلخ)، كما لا يمكن تجاهل تأثير النخب المحلية ذات المصالح المرتبطة بالمستعمر أو ذات التوجه الوطني.

٣ ـ تشكل **مرحلة الاستقلال** محطة متميزة المعالم عندما ندرسها من زاوية القرار السياسي، علماً بأن هذه المرحلة يمكن تقسيمها إلى ثلاث محطات أساسية متمايزة، تستدعي كلّ منها تمحيصاً وتدقيقاً وتحقيباً معمّقاً، ولكن يمكن إجمال سماتها العامة على النحو التالي:

أ ـ من عام ١٩٥٦، عام الاستقلال، إلى الإعلان الملكي لحالة الاستثناء عام ١٩٦٥: مرّ القرار السياسي في هذه المرحلة عبر صيرورة مضطربة، يطبعها التردد والنكوص في كثير من الأحيان، ليس فقط في ما يتعلق بالتوجهات السياسية الكبرى، بل حتّى على مستوى السياسات العمومية التفصيلية.

ولعل سبب هذا الاضطراب والتردد والتقدّم المقرون بالتراجع يعود إلى الصراع بين القوتين السياسيتين الرئيسيتين وقتها، وهما الحركة الوطنية من جهة، والقصر من جهة ثانية، حول رهان بناء نمط صنع القرار السياسي في المغرب. وقد استمر هذا الصراع إلى حدود عام ١٩٦٥، لحظة إعلان الملك عن حالة الاستثناء، مما يعني عدم نجاح الحركة الوطنية في فرض نظام يضمن لها مشاركة ما في صنع القرار المغربي.

ب ـ منذ الإعلان عن حالة الاستثناء إلى المحاولات الانقلابية العسكرية لعامي ١٩٧١ و١٩٧٢ وأحداث المعارضة المسلحة لعام ١٩٧٣: خلال هذه المرحلة أعيد بناء النواة الصلبة للسلطة الفردية وميكانيزماتها ووظائفها القرارية بمكوناتها الثلاثة: الوجه السلطاني التقليدي الممزوج بالوجه الدولتي الحديث الموروث أساساً عن المرحلة الاستعمارية، بالإضافة إلى النمط الاستبدادي الحديث الخاص بـ «الدول الجديدة» والمرتبط بموجة الاستقلالات في محيط المغرب العربي والأفريقي والآسيوي في أواسط القرن العشرين. ولم تمر هذه المرحلة التي شهدت عملياً إعادة بناء الملكية المغربية دون إنتاج نسيج من الاختيارات والتوجهات التأطيرية للقرارات التي اتخذت إلى حدود اليوم في مختلف المجالات: الدستورية، المؤسساتية، القانونية، الاقتصادية، الاجتماعية. وتزامن هذا كلّه مع ظهور قوة اجتماعية بشكل طبيعي أو قسري غدت موضوعياً هي السند المجتمعي الأساسي للقرار السياسي. لكن الحركة الوطنية وامتداداتها الحزبية والنقابية لم تنته أو تموت، بل استمرت مقاوماتها بشكل ملحوظ على مختلف الصعد، وفي مختلف المجالات، متمسّكة بمطلبها المركزي التقليدي، أي بمشاركتها في اتخاذ القرار.

ج ـ تمتد المحطة الأخيرة من عام ١٩٧٤، وحتّى كتابة هذا الفصل من الكتاب، بحيث لا يبدو واضحاً أنّها انتهت أو أنّها على وشك الانتهاء. فالملامح العامة للقرار السياسي عبر هذه المرحلة هي تأثير أوضاع داخلية وخارجية جديدة في «المنفرد» بصنع القرار، مما جعله يبحث بحذر عن شركاء يشاركون في صنع القرار، وفق فلسفة محددة يمكن وصفها على المستوى المفاهيمي، على الأقل،

بالاستبداد المستنير، وفي الوقت ذاته تبلورت لدى القوى المعارضة منهجية جديدة حول إشكالية المشاركة في صنع القرار.

إن ما ميز هذه المرحلة هو ما عرفته من انفتاح محسوب للدائرة التقليدية لصنع القرار على نوع من المبادرات والتدابير والأفعال ذات الطابع الليبرالي، بل وسادت تصورات وممارسات توحي بانتقال محتمل من الحديث عن الانفتاح إلى الانتقال نحو الديمقراطية، وأهم تلك الممارسات المأسسة النسبية لعملية صنع القرار.

ثانياً: القرار المغربي ومحيطه الخارجي

إن النظام السياسي المغربي ليس نسقاً مغلقاً يمكن فيه تغييب المؤثرات الخارجية في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية[٨]، وإن كان لا يبدو أن الملك، قد عانى كثيراً تدخلات سافرة في مجالاته القرارية، وعلى الأقل لا تتوفر لدينا معطيات دالة في هذا الاتجاه، لكن يمكن إعطاء فكرة عن الوضع في ما يلي:

١ ـ في ما يتعلق بفرنسا، فإن بيئة ما بعد الاستقلال كانت غير قابلة للتأثير المباشر فيها، خاصة من قِبَل فرنسا، وعزّزت ذلك أزمة اختطاف الزعيم المعارض المهدي بن بركة التي خلقت جواً من الحذر بين أعلى مستويات القرار في كلّ من فرنسا والمغرب، خلال فترة طويلة امتدت إلى حدود تولي جورج بومبيدو مهام رئاسة الدولة في فرنسا. كذلك لم تكن فرنسا تحتاج إلى الخوض في الميكانيزمات القرارية التفصيلية في المغرب، بل في المنطقة المغاربية ككل، ذلك أنّه كان يكفي في إطار سياسة مناطق النفوذ الشمولية التي طبعت مرحلة الحرب الباردة (الغرب/الشرق) تأطير نسبي وغير مباشر للتوجهات العامة، والأخذ بعين الاعتبار أن هناك في حالة المغرب/فرنسا قنوات أكثر فاعلية لتوجيه القرار أو للضغط عليه تتمثل في اللوبيات الفرنسية أو المغربية المرتبطة بها من جهة، وفي المساعدات الدبلوماسية والاقتصادية والمالية والتقنية من جهة أخرى.

٢ ـ يمكن التمييز في علاقة المغرب بالولايات المتحدة الأمريكية بين ثلاث مراحل اتخذ فيها التأثير في القرار أشكالاً وصوراً مختلفة: هناك المرحلة **الأولى**،

---

(٨) Abdelkhaleq Berramdane, *Le Maroc et l'Occident: 1800-1974*, Hommes et sociétés, sciences sociales (Paris: Karthala, 1987), p. 19.

أو مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، حيث كان المغرب محتلاً، وشكل توجه أمريكا إلى دفع استقلال بلدان العالم الثالث دعماً لمطالبه تجاه فرنسا (اللقاء الشهير بين روزفلت والسلطان محمّد الخامس وتشرشل). خلال هذه المرحلة كان التأثير الأمريكي في المغرب ينصبّ على سلطات الحماية الفرنسية، وكانت الحركة الوطنية تنظر إلى مبادئ ويلسون بإيجابية، وتتطلع إلى تطبيقها، بل بالإضافة إلى ذلك فتحت الولايات المتحدة مجالاً لحركة الوطنيين المغاربة.

وكانت المرحلة **الثانية** منذ استقلال المغرب إلى نهاية الحرب الباردة، حيث كان المغرب يعتبر نفسه مبدئياً ضمن النادي الغربي. إلى غاية هذه المرحلة لم تكن أمريكا منشغلة بتفاصيل العلاقة مع المغرب، بل كانت تتعاطى مع المنطقة بكاملها داخل المعسكر بكامله، تاركة لفرنسا الأدوار الرئيسيّة. لكن مع مجيء إدارة كارتر الديمقراطية ومحاولتها الربط بين علاقاتها الدبلوماسية ببلدان العالم الثالث واحترام حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية، بدأ نوع من الاحتكاك تمثل في الملاحظات السنوية للخارجية الأمريكية على أوضاع حقوق الإنسان في المغرب، وقد زاد مع تطور حرب الصحراء وحاجة المغرب إلى شراء أسلحة (طائرات F-16)، لكن مع هذا كان المغرب يحاول أن يخفف من هذه الضغوط عن طريق تأدية دور الوسيط الإيجابي في أزمة الشرق الأوسط. وهكذا كان المغرب موزعاً بين إرث إمبراطورية سابقة (فرنسا)، وطموح قوى عظمى مقبلة، خاصة الولايات المتحدة.

وفي المرحلة **الثالثة**، تزايد صراع النفوذ بين فرنسا وأمريكا على منطقة المغرب العربي بكاملها. وكلما اختل التوازن لصالح الولايات المتحدة زاد الضغط على القرار المغربي في عدد أكبر من الميادين والمجالات، خاصة أن الدور المغربي في أزمة الشرق الأوسط تراجع لأسباب موضوعية (أساساً مسار التسوية المباشرة بين الفلسطينيين والإسرائيليين منذ مؤتمر مدريد إلى خارطة الطريق)، ولأسباب ذاتية (تتصل بمساحة اهتمام صانع القرار المغربي بالشأن العربي). والملاحظ أن أجندة التأثير كانت ذات طابع سياسي في البداية، ثمّ بعد أحداث ١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١ أصبحت ذات طابع أمني، ولو أن هناك معالم أخرى لتأثير اقتصادي عبر اتفاق التبادل الحر مع الولايات المتحدة الذي دخل حيز التنفيذ عام ٢٠٠٥، وهو الثالث من نوعه في المنطقة بعد إسرائيل والأردن.

٣ ـ أما في ما يتعلق بالدائرة المتمثلة في دول الجوار، فإن من المحتمل نظرياً أن تكون هذه الدائرة مؤثرة في صنع القرار في المغرب، لكن على مستوى

ردود الفعل التكتيكية، وليس على مستوى الاختيارات الاستراتيجية، ذلك أن العلاقة بين المغرب وهذه البلدان علاقة تنازعية وتنافسية، ومحكومة بنوع من توازن القوى الذي يمنع خضوع طرف لطرف آخر. فمثلاً في تدبير ملف الصحراء، قَبِل الملك الحسن الثاني مبدأ الاستفتاء على مبدأ حقّ تقرير المصير، تحت إلحاح من الجزائر، لكنه أعطى هذا القبول مضموناً وتكييفاً لا يتعارض مع جوهر استراتيجيته الأصلية في إدارة الملف.

٤ ـ ثمة تدخلات مباشرة من قبل المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي أساساً، والاتحاد الأوروبي.

في ما يتعلق بالاتحاد الأوروبي، فإنه بواسطة المفاوضات العامة حول إبرام اتفاقيات الشراكة ووضع برامج لمتابعة تنفيذها في مختلف المجالات، يؤثر الاتحاد الأوروبي في قرارات سيادية تتصل بسنّ قوانين احترام حقوق الإنسان، وكذلك في السياسات العمومية المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية. ولقد تطورت هذه المنهجية في الضغط إلى حدّ الوصول إلى وضع ميكانيزم فعال ومباشر يتجلى في آليات الشرطية التي تربط بين القيام بـ «إصلاحات معينة» والحصول على المساعدات. هذا بخلاف ضغط سياسي وإعلامي يقوم به البرلمان الأوروبي الذي يشكّل منبراً لمختلف الأحزاب حتّى تلك الصغيرة التي لا تستطيع إجبار حكومات بلادها على الضغط على المغرب في ملفات معينة، بالإضافة إلى إمكانية تشكيل لوبيات للضغط يسمح بها فضاء مثل هذا.

كذلك أصبح صندوق النقد الدولي أحد الممولين الرئيسيين للنظام المغربي في ظلّ ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية حساسة، وخاصة أن الدولة في المغرب أضحت أكبر مستثمر وأكبر مالك، وتشرف على الاقتصاد في كافة المجالات، ولا سيما المالية والاقتصادية والصناعية والفلاحية والتجارية.

ويمكن تفسير هذا التأثير القوي للمؤسسات المالية والاقتصادية الدولية بعوامل بنيوية، مثل البحث المستميت للدولة عن شرعنة ذاتها، وضعف البنيان البرجوازي وتراكم الرأسمال، مما يبرز الحاجة إلى إمدادات خارجية.

ومن نماذج هذا التأثير أنّه في ظلّ حكومة عبد الله إبراهيم، تمّ رفض القروض المالية التي طلبتها الحكومة، نظراً إلى التوجهات الاقتصادية والاجتماعية التي لم تكن تتلاءم مع السياسة الاقتصادية العامة لهذا الجهاز الدولي. كذلك رفض البنك الدولي تمويل مشروع «سبو» إذا لم يتم اتخاذ بعض الإجراءات التي

كان من أهمها نزع ملكية الأراضي. وقد عارضت السلطات المغربية المطالب السابقة في أول الأمر، واكتفت باستصدار قانون الاستثمارات الفلاحية. لكن أمام إصرار البنك الدولي على موقفه، تمّ نزع ملكية قرابة ٥٠٠٠ هكتار من الأراضي الزراعية، مما عزّز موقف الحكومة عندما طلبت الاقتراض في آب/ أغسطس ١٩٨٣.

ثالثاً: دوائر القرار السياسي

إن البحث في «الميكانيزمات القرارية» في المغرب يقتضي البحث في مؤسساته السياسية الرئيسيّة والنظر إلى مختلف الجماعات التي قد تؤثر في عملية صنع القرار. وفي هذا الباب من الواضح أن السلطة التنفيذية داخل النظام السياسي المغربي تقوم بدور محوري، كما إنّ الملكية تشكل بلا شكّ حجر الأساس لهذا النظام وقلبه، فالنظام السياسي المغربي يتسم بمركزية المؤسسة الملكية وسمو الملك على باقي المؤسسات والفاعلين. فهو راعي الشأن العام والحياة الدينية، وهو حامي الملّة والدين حسب تعبير الدستور، وهو الحافظ للوحدة الترابية والوطنية للأمة ووحدتها المذهبية. لهذا السبب يتوجب دراسة الموقع القراري الملكي، خطاباً وممارسة.

١ ـ على مستوى الخطاب[٩]، من الطبيعي أن يحال في المرجعيّة الملكية إلى التصور الإسلامي الذي يقوم على أساس أن السلطة هي كلّ لا يتجزأ، ولا يمكن أن تكون إلا في يد الخليفة. ولقد شكل هذا التصور بشكل مستمر الإطار المرجعي للأفكار السياسية للسلطة السياسية الأولى في المغرب. وقد شهد هذا الخطاب أوج تمثله في نهاية عقد السبعينيات وبداية الثمانينيات من القرن العشرين، إلا أن مؤشراته بدت واضحة منذ بداية فترة حكم العاهل المغربي السابق، ثمّ تكرست مع توالي ممارسة الحكم. وهكذا أشار العاهل إلى أنّه كـ «خادم المغرب الأوّل»، بالنسبة إليه، «ليس هناك فصل في السلط»، وكأب الجميع فهو «المشرع والأب المنفذ...». وفي اعتقاده أيضاً أن «شخصانية السلطة تعتبر ظاهرة عالمية لم تستثن منها إلا دول قليلة»، كما يبدو من خلال بعض الخطابات أن

(٩) الحسن الثاني (ملك المغرب)، **خطب وندوات صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني**، ١٤ ج (الدار البيضاء: وزارة الإعلام، ١٩٩٣ ـ ١٩٩٤)، ومحمد شقير، **القرار السياسي في المغرب** (الدار البيضاء: دار الألفة، ١٩٩٢)، ص ١٢٦.

الملك كان يعتقد بـ «أن الشعب المغربي ما زال غير مهيأ للتعبئة حول برنامج أو مذهب، ويحتاج دائماً إلى رجل يقوم بمهمة التعبئة».

وفي ما يخص الدستور، فلقد أكد الفصل التاسع عشر منه أن السلطة، بوصفها من اختصاص أمير المؤمنين، يجب أن تمارس من طرفه أو من خلاله بواسطة السلطة التنفيذية، دون أن تكون لهذه الأخيرة أية سلطة مستقلة، ولا أية مبادرة. هذا ويتصور الملك أن عليه أن يمارس سلطة، آخذاً بعين الاعتبار ملاحظات مستشاريه المقربين و«نواب الأمة»، حيث إن الديمقراطية في نظره هي وليدة التشاور والتداول. والمفارقة، أنّه بينما صرح الحسن الثاني أن القرن العشرين هو عهد تقسيم السُلَط إلا أن هذا التقسيم بالنسبة إليه «لا يعني تجاوز وحدة السلطة أو التخلي عن جزء منها». إنّه مفهوم لا يطابق توزيع السلط وفصلها، كما أتى بها مونتيسكيو. ومن جهة أخرى، أكد العاهل المغربي ضرورة الحوار واستمراره، الشيء الذي تُرجم بتوجهه الدائم إلى الشعب ومحاورته في كلّ مناسبة، وكلما استدعت ذلك المستجدات السياسية.

كذلك أكد الخطاب الملكي العلاقة السياسية الدينية، وهي رابطة تجمع هرمياً أمير المؤمنين بجماعة أفراد الأمة. فالخطاب موجّه إلى كلّ من يرتبط بأمير المؤمنين، بحيث يظهر الملك كإمام يلتزم بالحفاظ على القواعد والمبادئ الدينية الإسلامية، ويسهر على نشرها بالوسائل المختلفة. وتشير بعض الألفاظ المستعملة بانتظام ملحوظ في الخطابات الملكية، مثل لفظة «رعية»، إلى نظرة سياسية تاريخية معينة إلى المحكوم الذي يعتبر في عداد الرعية في مقابل السلطان أو الملك، وإلى وجود علاقة ولاء وتبعية من الرعية نحو السلطان، أينما كانت هذه الرعية، وأينما كان موقعها الجغرافي. ويرجع استعمال مصطلح «الرعية» إلى عهد الملك محمّد الخامس الذي كثيراً ما كان في المناسبات التي يخاطب فيها المغاربة، وكلما حلّ في منطقة معينة، أو كان يخاطب سكان إقليم معين، يستخدم تعبير «الرعايا الأوفياء». وهكذا استُخدمت هذه العبارة في خطابات موجهة إلى سكان مراكش، وسكان أغادير، ومع سكان الناظور وسكان مكناس. . . إلخ. وقد استخدم الملك الحسن الثاني هذه العبارة عدة مرات. ومن جانبها حرصت مؤسسات الدولة على تكريس علاقة الولاء هذه من خلال المراسيم السنوية بمناسبة عيد العرش التي كان يقدم فيها الممثلون المحليون فروض الطاعة والولاء إلى العرش العلوي.

على صعيد آخر، فإن الملك، بوصفه رئيساً للدولة، يخاطب الشعب، أيّ

ينتقل من المستوى الديني إلى المستوى السياسي. بقول آخر، فإن ذكر كلمة «شعب» مباشرة بعد الحمدلة المعتادة يجعل الخطاب ينتقل من مستواه الأوّل، وهو المستوى الديني، إلى مستواه الثالث، وهو مستوى الدولة، وذلك مروراً بالمستوى الثاني الذي يمثل المستوى الملكي. إن ورود كلمة «شعب» بصيغة التخصيص، وإرفاقها بإحدى النعوت التي تفيد إما الوفاء: «شعبي الوفي»، وإما التحبب: «شعبي العزيز»، تنقل مجال علاقة الطرفين إلى مستوى «ملك ـ رعية». من هنا نخلص إلى أن كلّ خطاب ملكي، أو أغلب الخطب الملكية الموجهة عبر قنوات الإذاعة والتلفزيون، تعرف عدة تنقلات على المستويات الثلاثة المذكورة أعلاه، بحيث تنتقل في الآن نفسه، وفي الخطاب نفسه، من مجال إلى آخر، ويرسم كلّ منها علاقة سياسية معينة. ومن المفهوم أن بنية هذه المرجعيّة لا يمكن إلا أن تنعكس على مرجعيّة القرار، وعلى أسسه ومضامينه وأبعاده.

٢ ـ ومن زاوية الممارسة الفعلية، يعدّ صنع القرار من طرف الملك ظاهرة مرتبطة بجمع المعلومات وضبطها وتدقيقها، ذلك أن السيطرة على المعطيات «التقنية» واحتكار المعلومات الأساسية، يتيح فرصة السيطرة على عملية صنع القرار السياسي. ويتم ذلك أساساً بالاعتماد على وزارة الداخلية لإعلام الحكم بِكُلّ ما يمكن من المعلومات. ويعود فضل ذلك إلى انتشار نفوذ وزارة الداخلية وتغلغلها في كلّ أقاليم المملكة من خلال أجهزتها ومؤسساتها، وأيضاً إلى صرامة تحكمها في المجال الترابي الوطني، والرقابة القوية التي تمارسها عليه، حيث تؤكد اللوائح التي تنظّم اختصاصات موظفيها الإداريين تزويد السلطات المحلية بالمعلومات المهمة. لكن من الواضح أن الملك يستند كذلك إلى شبكة غير رسمية من الأفراد والعائلات المنتشرة في أنحاء البلاد: من الأشراف والعلماء وأصحاب الزوايا، بحيث تتنوع القنوات وتختلف المصادر.

أخذاً في الاعتبار ما سبق، من المهم تسجيل الملاحظات الآتية:

أ ـ تتخذ عدة قرارات على مستوى الملك، وأخرى على مستوى معاونيه[١٠]، فأين يوجد الخط الذي يفصل بين الاثنين؟ إن كلّ القرارات ذات الطابع الاستراتيجي ترجع إلى الملك مهما كان مجالها أو مضمونها. لكن من الواضح عبر النماذج المتوفرة أن القرارات تعرف مرحلة مهمة هي مرحلة دراستها وتقصيها قبل

---

(١٠) محمد أزواغ، «اختصاصات رئيس الدولة في النظام الدستوري المغربي،» (أطروحة رسالة السلك الثالث، العلوم القانونية، ١٩٨٤).

البتّ فيها. وقد وصف الملك ذلك بقوله إنّه «كلّما حضرته فكرة جديدة قام بطلب الوزير المعين لمناقشته فيها، وما هي الطرق التي يمكن وضعها بها في الواقع». وهكذا، فقد يستشير من يعتبرهم خبراء في ميدانهم، ثمّ يتخذ قراره بسرعة.

ويدخل دور البلاط الملكي في كتلة «القرار الملكي»، وهو عامل أساسي من عوامل إنتاج القرار داخل النظام السياسي المغربي. إنّه يشكّل النقطة المركزية ومحور النظام ككل، وكذلك المجال الرئيسي والحيوي الذي يتحرك فيه الملك، كما يشكل القناة الرئيسيّة التي يمرّ عبرها الكثير من القضايا ويصاغ فيها العديد من القرارات السياسية. ومن هنا تعدّ وزارة التشريفات والأوسمة أهم قناة لاستقبال القرارات (وهو الدور نفسه الذي كان يؤديه قديماً الحاجب في النظام السلطاني التقليدي)، وتتكلف بالسهر على إيصال العديد من القضايا إلى السلطان، إذ تبلغه بأهم المشاكل التي تتطلب حلولاً، وتستقبل الشخصيات التي تريد مقابلة السلطان: فنموذج «باحماد» في وظيفة الحاجب الملكي والصدر الأعظم، لم يتقلص خلال نظام الحماية، بحيث لا يمكن بأي وجه من الأوجه إغفال المكانة التي كان يتمتع بها «السي المعمري». إن هذا الموقع كان يعدّ عملياً من بين المساهمين في أهم القضايا السياسية التي عرفتها البلاد آنذاك، وما زالت الوقائع التاريخية تشهد بأهمية أدوار هذا النوع من «رجال النظام الأقوياء».

إن المستشارين في الدائرة الملكية يحتلون مكانة سياسية بارزة، وتدلّ كلّ المؤشرات على أنهم يؤدون دوراً سياسياً مهماً في صنع القرارات، أو يستطيعون على الأقل التأثير فيها، ويقومون بدور غير منصوص عليه في الدستور. والقاعدة تفرض عليهم ألا يخرجوا إلى الأضواء لكون الديمقراطية لا تحب أن يخرج المستشار من الظل، لذلك فإن أكثرهم يتردّد في إشهار أهميته ومكانته في صنع القرار. هذا وتتجلى المهام الموكولة إلى المستشارين في إبداء الآراء، وتمثيل العاهل المغربي في بعض المهام والمحافل الدولية أو الداخلية، وثمة أدوار خاصة بِكُلّ مستشار حسب تخصصه (مستشار خاص في العلاقات مع الدول العربية والإسلامية، وآخر في الشؤون الاقتصادية، وثالث في الشؤون السياسية العامة. . . إلخ).

من جهة أخرى، يحتل الديوان الملكي مكانة مهمة في الكتلة القرارية الملكية، إذ يعتبر من أهم الأجهزة الحساسة داخل النظام السياسي المغربي وقناة أساسية لصياغة القرارات. ففي عهد الحسن الثاني، قام الديوان الملكي بدور «حكومة ظلّ» التي تقوم برسم معالم السياسة العامة والإشراف على سير جميع

دواليب الدولة. ويقوم أعضاء الديوان الملكي بإبداء آرائهم حول القضايا التقنية، ويعطون انطباعاتهم حول الاقتراحات الحكومية، مسلحين في ذلك بالثقة الملكية التي يحظون بها، وبالكفاءات التي يتمتعون بها، سواء على المستوى التقني أو على المستوى القانوني. كما إنّه في داخل الديوان الملكي هناك من يقوم بتدبيج الخطب الملكية التي تعتبر من أهم القنوات التي تعلن من خلالها القرارات التي تحدد السياسات العامة للدولة.

ب ـ وتشكل الحكومة الطابق الثاني داخل الجهاز القراري المغربي الذي يحتل فيه الملك المكانة الأساسية، حيث تظهر الحكومة في المغرب قبل كلّ شيء كجهاز للتسيير، فَكُلّ الأعمال التي تقوم بها الحكومة مفوضة لها حسب قول الملك: «بما أن الملك مصدر السلطة في الدولة، فإن وسائل الحكومة والمدى الذي تصل إليه اختصاصاتها وصلاحياتها تنحصر فقط في تلك التي يسمح بها الملك، وبالتالي فمن حقّ هذا الأخير إما تفويض بعض اختصاصاته إليها، وإما استشارتها في بعض المجالات التقنية والدقيقة».

ووفق المقتضيات الدستورية، يختار رئيس الدولة (الملك) الوزير الأوّل للحكومة. وتعدّ العلاقة السياسية التي تربط بين رئيس الدولة ووزيره الأوّل علاقة شخصية لا تتدخل فيها أية اعتبارات أخرى، ولا تتوسطها أية تأثيرات لقوى سياسية معينة، مما يفضي إلى أنّه خلف الواجهة الدستورية التي تعكس علاقة رئيس الدولة بالوزير الأوّل، هناك علاقة سياسية أعمق تربط بين شخص الملك وخديمه الأرضي تقوم بالأساس على علاقة الولاء.

ومن المؤكّد أن محدودية العامل الحزبي في تعيين الوزير الأوّل معطى أساسي، وذلك بالخصوص قبل أن يخوض المغرب تجربة التناوب من خلال ولاية حكومة اليوسفي (١٩٩٨ ـ ٢٠٠٢) التي قد تكون غيّرت مرحلياً هذا الوضع. فالوزير الأوّل يشرف على جهاز حكومي وإداري مهم، الشيء الذي يوفر له القيام بمأمورياته ومهامه الكبرى، والمشاركة بالتالي في بلورة القرارات. ولعل العبر التي استخلصها اليوسفي من تجربته في ما سمّي بمحاضرة بروكسيل، بعد إنهاء مهامه، التي دعا فيها إلى ضرورة تعزيز صلاحيات الوزير الأوّل، تعدّ جدّ معبّرة في ما يتعلق بالصلاحيات التي يحتاج إليها وزير أول فعلي، حيث إنّه بعد استعراضه لتجربة حكومة التناوب خلص إلى ضرورة «. . . تطبيق المنهجية الديمقراطية في تشكيل الحكومة، وذلك بإسناد مهمة الوزير الأوّل إلى الحزب

الذي حصل على أكبر عدد من المقاعد في البرلمان الجديد. . . تطبيق بنود الدستور في اتجاه نقل أكبر عدد من الصلاحيات التنفيذية إلى الوزير الأوّل والحكومة التي يرأسها، وأول ما يجب في هذا الصدد هو عدم التمسك بمفهوم «وزارة السيادة» غير المنصوص عليه في الدستور. . . وبالتالي إسناد كلّ الحقائب الوزارية بدون استثناء إلى الأحزاب المؤهلة للمشاركة في الانتخابات. . .»[11].

وإلى جانب الوزير الأوّل، يجب الوقوف عند ديوانه الذي يمكن اعتباره أكثر من مجرد بنية تحتية للقرار تكتفي بتهيئته وبلورته وتتبعه، مع أن مديره لا يتمتع بأهمية كبيرة، كما أنَّ ديوانه ككل لا يتمتع بتسييس كبير مقارنة بدواوين الوزراء الآخرين. فغالباً ما لا يرحل أعضاء ديوان الوزير الأوّل برحيله أو بتقديم استقالته، وقد يرجع السبب في ذلك إلى كون الديوان يحقق استمرار العمل داخل الوزارة الأولى، بخلاف الوضع في الوزارات الأخرى التي يقع فيها عبء ذلك على عاتق الأجهزة التقنية. ومن بين مهام الديوان، المتابعة اليومية للحياة السياسية، وخاصة لتفاعلات العمل الحكومي، ومساعدة الوزير الأوّل على إصدار تصريحاته إلى الصحافة الوطنية والدولية، وتنظيم أوقاته واستقبالاته واجتماعاته، وتهيئة خطبه ودراسة الملفات والقضايا المطروحة عليه. من هنا أهمية الديوان، حيث يتوفر هذا الأخير على سلطة فعلية لا يستهان بها في مسار اتخاذ القرارات، إذ إنَّ بوسعه تعطيل الملف، أو تأخير القرار، أو التأثير أو التسويف في مسألة ما أو قضية معينة.

وفي صيرورة القرار، وإلى جانب دائرة الوزير الأوّل ومساعديه، توجد عدة هيئات حكومية تعتبر ذات دور فعال ومحدد، تعمل على مساعدة الوزير الأوّل في مهامه، وتسهيل مأموريته، كالأمانة العامة للحكومة التي تشكّل نوعاً من ذاكرة المركز السياسي والجهاز العصبي للدولة في المغرب.

وما يثير الانتباه في الأمانة العامة للحكومة تميّزها باستقرار المسؤولين عنها (ومن هؤلاء أبو حنيني محمّد الذي صار أميناً عاماً لعشر حكومات، بعد أن عمل مع ٨ وزراء أولين، حيث قضى ١٧ سنة كأمين عام؛ ومحمّد بن يخلف الذي تولى الأمانة العامة أربع سنوات، وعباس القيسي الذي عاصر ست حكومات، وعمل

---

(١١) عبد الرحمان اليوسفي، «الجانب الأول للاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية: محاضرة،» **الاتحاد الاشتراكي**، ٣/٣/٢٠٠٣.

مع ثلاثة وزراء أولين خلال عشر سنوات، وعبد الصادق ربيع الذي ما زال منذ حقبتين يتولى مهام الأمين العام للحكومة). ويعود هذا الاستقرار الكبير نسبياً إلى الحرص على أن لا يضطرب العمل في الأمانة العامة حتّى تستطيع القيام بالاختصاصات المنوطة بها. وفي ما يتعلق بصلاحياتها، فهي محددة قانونياً بمساعدة الوزير الأوّل على قيادة العمل الحكومي وتزويده بالمعلومات، كما تتكلف بدراسة القضايا المعروضة على الوزير الأوّل.

وتحتل مكانة أساسية في الحكومة شعبة الشؤون العامة، فعلى رغم تأرجح مكانتها في هرمية الجهاز التنفيذي بين وضع «المديرية» ووضع الوزارة كاملة الصلاحية، إلا أنّها تظل صاحبة اليد الطولى على كلّ الأجهزة التابعة للوزير الأوّل.

ومن الملاحظ أن تطور الجهاز الحكومي لمغرب ما بعد الاستقلال، قد جعل الوزارة المنتدبة المكلفة بالشؤون الاقتصادية والخصخصة تقوم بعدة مهام، من أهمها: إعداد السياسة الاقتصادية للحكومة، وتتبع تنفيذها مع الوزراء المعنيين؛ وبحث المسائل ذات الطابع الاقتصادي التي ينظر فيها الوزير الأوّل أو يحكمها؛ وتتبع نشاط المؤسسات العامة والشركات التي تملك فيها الدولة رأسمالاً كبيراً؛ وتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلّقة بالأثمان والمدخرات الاحتياطية؛ وتتبع تنفيذ السياسة الحكومية في ميدان الاستثمارات والعلاقات مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير؛ وممارسة الاختصاصات المسندة إلى الوزير الأوّل في ما يتعلق بصندوق الموازنة. وبالإضافة إلى هذه الاختصاصات، فإن الوزارة المنتدبة المكلفة بالشؤون الاقتصادية والخصخصة هي المشرفة على مديرية الأسعار وصندوق المقاصة، وذلك على الأقل منذ نهاية العام ١٩٧٧.

ج ـ خارج الملك والحاشية والبلاط والديوان ومجموعة من المستشارين والجهاز التنفيذي، كثيراً ما يُطرح سؤال حول مدى مساهمة التنظيمات الحزبية في صنع القرار. ولقد كُتب الكثير عن طبيعة السلطة في المغرب التي لا تتلاءم ووجود أية ممارسة سياسية تطمح إلى الحصول على السلطة، بمعنى أن الحزب لا يمكنه في المغرب أن يسعى إلى الوصول إلى المواقع الرئيسيّة لصنع القرار. ولقد أكد ذلك العديد ممن عكفوا على دراسة المغرب من أمثال جون واتربوري الذي اعتبر أن السلطان يسعى باستمرار إلى تجاوز كلّ المؤسسات، واعتبار مؤسسته الوحيدة التي تحتل موقع الصدارة داخل النظام السياسي المغربي. ومقابل هذا التصدّر، لاحظ تراجع مختلف الفاعلين السياسيين، بما فيهم الأحزاب. فالحكم

المغربي حاول دائماً أن يحدّ من نشاط الظاهرة الحزبية، فنشاط الحزب محدد من طرف النظام في إطار ضيّق يصعب تجاوزه، على الأقل إلى حدود عام ٢٠٠٥، عام تبنّي قانون جديد للأحزاب.

من هنا يتضح كيف أن التوجه السياسي للأحزاب في المغرب ليس البحث عن امتلاك السلطة، ولكن خدمتها فقط[١٢]. ويصعب أن نعتبر الأحزاب المغربية معبّرة عن وعي طبقي، فكثيراً ما يضم تنظيم حزبي معين شتاتاً من الفئات الاجتماعية التي تجمع بينها روابط إقليمية مهنية، أو عائلية، أو شخصية، أكثر مما يجمع بينها الرابط الطبقي. وينبني مفهوم «الحزب» على حمولة تفيد التقسيم والفرقة، الشيء الذي يجعل من الصعب انغراسه في النفسية الجماعية المغربية التي تحث دائماً على التآلف والوحدة.

ولقد اتبعت المؤسسة الملكية استراتيجية تجاه الأحزاب تقوم على مجموعة من المرتكزات الدستورية، حيث يمنع الفصل الثالث من الدستور منعاً تاماً قيام «نظام الحزب الوحيد» الذي يعتبر نظاماً غير مشروع، علماً بأن هذا الفصل جاء للرد على طروحات حزب الاستقلال الذي كان يعتبر نفسه الحزب الوحيد في المغرب. وترتبط الخلفية السياسية لهذا الفصل بضرورة ضمان عدم صعود أية قوة سياسية مؤطرة إلى جانب الملكية للأخذ بدواليب الدولة والتحكّم في اللعبة السياسية المغربية.

ولا يعطي النصّ الدستوري للحزب أي امتياز، بل يدمجه في لائحة الهيئات الأخرى، كالمنظمات النقابية والمجالس الجماعية والغرف المهنية. وإن من الدال جداً في تحديد الوظائف الحزبية أن يقتصر الدستور على ذكر الوظيفة التأطيرية، وتمثيل المواطنين، ويتغافل ذكر الوظائف الأخرى للأحزاب، كالوظيفة الأيديولوجية والوظيفة الانتخابية. كما أنّه يعتبر أن الانتخابات المغربية التي تشارك فيها الأحزاب هي تعبير عن الاختلاف السوسيولوجي الفكري والإقليمي لمجتمع متنوع العناصر الاجتماعية، وليس مرتبطاً بطبيعة النظام أو بالسلطة العليا للبلاد.

ومن السهل جداً على الملاحظ أن يسجل أن أغلبية الأحزاب لا تتوفر على أيديولوجيا متميزة واضحة المعالم يستقل بها كلّ حزب عن غيره من الأحزاب.

---

(١٢) محمد المدني، **المشهد السياسي المغربي** (الرباط: دار القلم، ٢٠٠٦).

فعلى رغم اختلاف «التقارير الأيديولوجية» والوثائق المرجعيّة والبرامج الانتخابية، فإنها تتغذّى كافة في آخر المطاف من معين أيديولوجي متشابه.

لقد تنبّهت النظرية السياسية إلى هذه الظاهرة، بحيث أشير بصدد التعددية الحزبية المغربية إلى أنّها ليست إلا شكلاً من أشكال «المتوحد الأيديولوجي»، وأن أيديولوجية الأحزاب المغربية لا تستند إلى مفهوم اليمين واليسار، وليس لها برنامج يهدف إلى خدمة فئة اجتماعية معينة، فَكُلّ حزب يضم أعضاء من اليمين واليسار دون أن يكون لذلك أي تأثير داخله.

بالإضافة إلى ذلك، تستند الأحزاب إلى العلاقات الشخصية، ولهذا فإنها تعمل على ضمّ شخصيات ذات نفوذ تكون لها علاقات متنوعة مع مختلف الأجهزة السياسية العليا والهيئات الأمنية والإدارية والاقتصادية العامة. ولقد تطورت هذه الظاهرة خلال المرحلة الأخيرة مع الانفتاح النسبي الذي أظهرته الأحزاب عبر تقنيات مختلفة، وتأقلمها مع ظاهرة الوافدين والمناضلين والنواب البرلمانيين والوزراء «الرحّل».

لكن رغم كلّ القيود المذكورة التي تضيق من دور الأحزاب، فإنها تساهم بنيوياً في صنع القرار بالتعبير عن مطالب ذات طبيعة وطنية، وأخرى ذات طبيعة جهوية، وهو ما يظهر من خلال تدخلات النواب ذوي الروابط الإقليمية المشتركة، على رغم انتماءاتهم السياسية المختلفة، إذ يلاحظ تشابه تدخلاتهم النيابية على رغم تباين انتماءاتهم، وهو ما يعطي فكرة عن بعض جوانب الانتماءات البنيوية التي تحكمهم، وعن المطالب المهنية للشرائح المكونة للأحزاب (من الموظفين، والتجار، وأصحاب المهن الحرة، والمزارعين الكبار).

وكثيراً ما تظهر الممارسة السياسية طبيعة الأحزاب المصلحية عندما تقوم بوظيفة جماعات مصالح، على غرار ما تكشفه التشكيلات البرلمانية التي عرفت نشأة عدة جماعات للضغط (من الأطباء، والمهندسين، والصيادلة، والفلاحين) وتعتبر كلّ فئة جماعة ضغط مستقلة تدافع عن مصالحها.

د ـ يهتم الصحافيون بالدفاع عن حقوقهم كمواطنين وكمهنيين للوصول إلى المعلومات التي تحتكرها الإدارة العمومية، لكنهم أنفسهم ينسون أن هذا الحق يهم كافة المواطنين، ويتعلق كذلك بكافة أنواع المعلومات ذات الصبغة العمومية (من إحصاءات، وتقارير، وصور، ووثائق بصرية وسمعية... إلخ).

ويطرح اليوم بقوة حقّ الوصول إلى المعلومات، وهو الحق الذي يعتبر من القضايا الراهنة على المستوى الدولي، إذ إنَّ الحكومات مجبرة بموجب معاهدات دولية على العمل بشفافية، حيث يعتبر أن عهد سرية تدبير الشأن العام قد انتهى. كما أنَّ الولوج إلى المعلومات يروّج اليوم في الدوائر الحقوقية بشكل مركزي، وكأنه الأداة الأكثر فعالية للمواطنين من أجل ممارسة حقهم في المراقبة والمحاسبة والمشاركة والاقتراح، وكذلك مطالبة المنتخبين والإدارة بتقديم الحساب.

وإذ تقرّ الأدبيات المنتشرة اليوم في الأوساط الحقوقية والجمعوية والمدنية عموماً، حول الحكامة الرشيدة، بضرورة احترام حقّ المواطنين في معرفة ما يدور داخل أروقة الوزارة والإدارة العمومية، فإن هناك وعياً متزايداً داخل المجتمع بضرورة الحصول على معلومات.

وقد قام العديد من الدراسات بتشخيص العراقيل القانونية والمؤسساتية الموجودة في المغرب التي تعوق وصول المواطنين إلى المعلومات، في الوقت الذي يتحدث فيه خطاب الدولة عن الشفافية وانفتاح الإدارة على المواطنين. ومن الملاحظ أن ما يسمّى في المغرب حالياً «سياسات تحديث الإدارة» تواجهه صعوبات كثيرة، بسبب تجنب معالجة مشكل الوصول إلى المعلومات بشكل واضح. هكذا مثلاً لم تسفر سياسة الحكومة الإلكترونية عن تطوير مواقع الوزارات على الإنترنت، سواء من الناحية التقنية أو من ناحية المضمون، وما زال الكل يعاني تعذر إعطاء المعلومات دون ترخيص من المسؤولين الكبار والقضاء.

كذلك تجدر الإشارة إلى أن الأحكام المنظّمة لبعض المؤسسات، مثل «ديوان المظالم» والقانون الذي يلزم الإدارة بتفسير قراراتها، هي نصوص غير معروفة على نطاق واسع من طرف المواطنين، ولا يتم استعمالها من قِبَل الصحافيين، بسبب منعهم من الحصول على وثيقة أو معلومة.

يرجع ذلك إلى أن التشريعات المغربية تتضمن العديد من القوانين التي تحدّ من الوصول إلى المعلومات، وتعلل ذلك بحماية النظام العام والأمن الوطني في أغلب الحالات، وذلك دون تحديد دقيق لطبيعة المعلومات ذات الطابع السري أو الخاص التي لا يجب تعميمها. لكن الأمن الوطني، حسب القانون الجنائي، يطال القضايا العسكرية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية، دون توضيح طبيعة المعلومات ذات العلاقة بهذا الجانب التي يسري عليها المنع. كما أنَّ قانون الإدارة العمومية يعاقب مثلاً الموظفين الذين يدلون بمعلومات دون ترخيص من الوزير

المعني، وفي الوقت نفسه، وفي تناقض مثير، يشجع الخطاب الرسمي الموظفين على التعاون مع المواطنين والصحافيين بخصوص مدّهم بالمعلومات. ومن الملاحظ كذلك أن قانون الإحصاء لعام ١٩٦٨ يمنع الحصول على المعلومات التي تجمعها الإدارة، حتّى ولو كانت تخصّ الحياة الشخصية للذي يطالب بها. زيادة على هذا، فالإدارة العمومية غير مطالبة بنشر المعلومات على الملأ، ويظل الحصول عليها رهيناً بسعة صدر الموظف أو ذكاء الصحافي، أو الصدفة.

وأمام هذا الوضع، نجد أن المواطن المغربي في موقف صعب لا يسمح له بسهولة الحصول على المعلومات التي تهم القضايا المحلية والوطنية. ومع ذلك، يحاول النظام بناء ميكانيزمات لينة ذات طبيعة استشارية على المستوى المحلي بالخصوص، وعبر التخطيط التشاركي واستطلاعات الرأي في مواضيع معينة. ولئن كانت دراسة القوانين المنظّمة لتكوين الجمعيات خلال المرحلة الأخيرة لا تسمح بتكوين فكرة واضحة حول مدى مساعدتها في تشجيع المواطنين والمجتمع المدني على المساهمة في الحقل العام، إلا أنّه من الواضح أن عدد الجمعيات في تزايد (فوق مئة ألف جمعية)، كما أنَّ ميكانيزمات الشراكة اغتنت[١٣].

وفي هذه النقطة كذلك، يجب أن نسجل أن النصوص التشريعية التي تلحّ على الاستشارة تعددت: من قانون الشغل، إلى الميثاق الجماعي (القانون المنظّم للحكم المحلي)، إلى الطريقة التشاركية التي أقرّت من خلالها عدة قوانين (مثل قوانين الحريات العامة، وعدد من القوانين المهنية، كالقانون المنظّم لهيئة الصيدلة)، بما في ذلك إشراك المواطنين في إعداد مخططات ما يسمّى في المغرب بحوارات إعداد التراب الوطني، وكذلك عدة حوارات قطاعية. وإذ لا نعرف درجة فعالية هذه التوجهات على أرض الواقع، فإنه على العموم يبدو أن منظومة مشاركة المواطن والمجتمع المدني في صنع القرار ما زالت في طور التشكل.

رابعاً: نماذج دالة من القرارات

عند دراسة عدد كبير من القرارات المغربية، من المثير جداً بالنسبة إلى الملاحظ رصد تداخل مستوياتها السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وكذلك تداخل مكوّناتها الداخلية والإقليمية والدولية. لكن السرية التي تحيط

---

(١٣) نذير المومني، **تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام: حالة المغرب** (بيروت: برنامج الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، ٢٠٠٦).

بعملية صنع القرار في المغرب، تحدّ من نماذج القرارت التي يمكن إخضاعها للبحث والدراسة.

ففي مغرب اليوم، ورغم كلّ التغيّرات، لم تنفتح الإدارات والوزارات والحقل السياسي عامة لتداول ما يكفي من المعلومات، ولم ينجز الحدّ الأدنى من الشهادات والمذكّرات والتأريخ المباشر. مع ذلك يمكن أن نقف عند بعض القرارات الدالة نسبياً، دون إعطائها حجماً أكبر من حجمها الحقيقي، مع العلم أن اختيارها تمّ بشكل أساسي لكوننا نتوفر في شأنها على حجم من المعلومات يفوق الحجم المعتاد عامة في الحالات الأخرى. لذا فسوف تقتصر الدراسة على أربعة نماذج كبرى من القرارات، هي التالية:

١ ـ تنظيم المجال الديني.

٢ ـ سياسة الخصخصة.

٣ ـ قرار التطهير وعلاقة الدولة بالمقاولين والنقابات العمالية.

٤ ـ قرار احتلال جزيرة ليلى.

وفي ما يلي متابعة هذه القرارات بالترتيب:

١ ـ تنظيم المجال الديني

تشكّل المواد التنظيمية الخاصة بالحقل الديني نوعاً من القرارات التي يلجأ إليها صانع القرار السياسي بشكل دوري أو شبه منتظم، وهو أمر من الواضح أن ملابسات الحياة السياسية والظروف الداخلية والخارجية فرضته.

هكذا نذكر، على سبيل المثال، قرار إنشاء مجالس العلماء (عام ١٩٨٠)، وتنظيم الولوج إلى المساجد (عام ١٩٨٦)، ومشاورات جامعة الصحوة الإسلامية (عام ١٩٨٨)، وإعادة هيكلة أدوات تأطير المجال الديني (الأعوام ١٩٨٩ و١٩٩٦ و٢٠٠٠)، وإنشاء المجلس للإفتاء (عام ٢٠٠٣).

فقد شكّل إنشاء مجالس العلماء نوعية معينة من القرارات السياسية للنظام المغربي، كما شكّل في الوقت نفسه تعبيراً عن فترة تاريخية من الحياة العامة المغربية تميزت بالمد الإسلامي الذي بدأ يكتسي أبعاداً وتعبيرات سياسية واضحة. فالقرار اتخذ في ظرفية اقتصادية واجتماعية خاصة طبعت بداية الثمانينيات، حيث اتبعت سياسة اقتصادية تميّزت بنوع من الانكماش، وتجلت في تقييد الاستيراد،

وذلك في مناخ بدأ فيه المغرب يتهيأ لتطبيق برنامج التقييم الهيكلي. وهكذا، فإن سلوك سياسة تقشفية انعكس على الجانب الاجتماعي العام، وأدى إلى بروز حركات احتجاجية ومطلبية شملت عدة قطاعات اقتصادية مهمة، كالفوسفات، والنسيج، ومجالات أخرى.

كذلك عرفت تلك الفترة ارتفاع أسعار بعض المواد الأساسية ووسائل النقل، مقابل خفض قيمة العملة الوطنية، الشيء الذي انعكس بشكل سلبي على القدرة الشرائية للمواطن المغربي، ونتج منه تضرر شرائح اجتماعية مغربية عريضة، كما أثر بشكل خاص في قطاعي السكن التعليم.

ومن الملاحظ، أيضاً، أن الظرفية السياسية الدينية تميزت خلال الفترة نفسها بتوتر بين الحكومة والمعارضة البرلمانية التي كانت ترفض السياسة الاقتصادية المتّبعة، وتطالب بإرجاع العديد من أطر التعليم الذين تمّ فصلهم بعد إضرابات القطاع عام ١٩٧٩. ومن هنا، ظلّ الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية في مواجهة قوية ومستمرة مع الحكومة، من خلال نقد سياساتها في مختلف مظاهرها الاقتصادية والدبلوماسية والقضائية. كما تحرّكت الكنفدرالية الديمقراطية للشغل والاتحاد الوطني لطلبة المغرب، الأمر الذي أدى إلى اعتقالات واسعة في صفوفهما وإلى تعسفات واستنطاقات.

في هذا الإطار، ظهرت حركات دينية راحت تقوّي نشاطها السياسي بشكل مكثف، ومن أبرزها «جماعة العدل والإحسان» لعبد السلام ياسين، حيث كان لنجاح الثورة الإيرانية الإسلامية في تغيير حكم الشاه أثره في تنامي التعاطف داخل الأوساط الطلابية مع الحركات الإسلامية، ومن ضمنها جماعة العدل والإحسان.

وقد اتخذ قرار إنشاء مجالس العلماء شكل ظهير ملكي تمت تلاوته على جموع العلماء. ويلاحظ هنا أن الخطاب لم يكن خطاباً تقليدياً حسب النموذج المعتاد الذي تتخذه خطابات الملك، وتؤشر إلى علاقة شخصية وهرمية في الوقت نفسه بين العاهل المغربي بوصفه أمير المؤمنين وباقي العلماء. كما حدّد القرار هدفه في الحفاظ على الثقافة الوطنية الإسلامية ومواجهة التيارات «الهدامة» و«المنحرفة»، وتحصين المغرب من نوازع التطرف والإرهاب، والحفاظ على هويته، المتميّزة بالوسطية والاعتدال والتسامح، لحماية الاستقرار والتوازن الاجتماعي اللذين يعتبران مقدمة ضرورية لأية تنمية وتحديث. هكذا تظهر جلية

أهمية المتغيّر الديني في اتخاذ القرار، علماً بأن توقيته صادف يوم الجمعة الفاتح من شباط/فبراير ١٩٨٠، الموافق لعيد المولد النبوي، إذ يعطي هذا التوقيت مضموناً وبعداً دينياً صرفاً للقرار، حيث أشار الملك في بداية الخطاب الملكي التوجيهي إلى اختيار مناسبة المولد النبوي ويوم الجمعة لإظهار التعلق الرسمي بهذا العيد وبقداسة يوم الجمعة. كما تجدر الإشارة إلى أن الظهير تمّت تلاوته من طرف مستشار الملك الذي يتكلف عادة بالشؤون الدينية. فالأمر الواضح أن الدين يعدّ من مصادر شرعية الملك الذي يتشبّث باحتكار الإنتاج الرمزي داخل الحقل الديني بوصفه أمير المؤمنين، وهو الذي يوجّه الفاعلين في هذا الحقل ويراقبهم. إن النظام السياسي المغربي يتسم بمركزية المؤسسة الملكية وسمو الملك على باقي المؤسسات والفاعلين، كما يتميز بتداخل السياسي والديني لإضفاء الشرعية على القرارات الصادرة عن رأس الدولة. فالملك في النظام السياسي المغربي هو أمير المومنين، وهو راعي الحياة الدينية في البلاد، وهو المحدد الوحيد للأسس التي يقوم عليها الحقل الديني والسياسي، نظراً إلى كونه «حامي الملة والدين»، حسب النصّ الدستوري.

وفي إطار ما سبق، يبدو أن الهدف من قرار إنشاء المجالس العلمية كان تدعيم المجال الديني الرسمي من خلال تجديد مؤسساته وتقويتها، من منطلق أن العلماء يشكّلون مؤسسة سياسية تقوم بدعم الحكم وإضفاء الشرعية عليه، عبر تزكية قراراته السياسية وتكريس نفوذه داخل النظام السياسي المغربي(١٤).

ولقد لام العاهل المغربي، في الخطاب التوجيهي الذي ألقاه في الفاتح من شباط/فبراير ١٩٨٠، العلماء بقوله: «أصبحتم حضرات العلماء غائبين عن

---

(١٤) لكن جراء الملابسات التي رافقت عملية تحقيق الاستقلال، فقد العلماء الكثير من مشروعيتهم ومن مصداقيتهم نظراً لتورّط العديد منهم في التعامل مع سلطات الحماية أو اتهامهم بذلك، الشيء الذي قلّص من دورهم السياسي، خصوصاً بعد توظيف أغلبهم في سلك القضاء الذي كان قد نظّم من طرف الفرنسيين بما جعل العلماء يعتبرون موظفين رسميين للدولة. وتذكرنا حوليات بداية الدولة الجديدة المغربية، بعد ١٩٥٦، أن مرحلة الاستقلال قد كرّست هذا المنحى، بحيث أن حزب الاستقلال في محاولته الهيمنة على الساحة السياسية الداخلية، شن حملة كبيرة على العلماء من خلال اتهام كثيرين منهم بالتعامل مع سلطات الحماية وتقديمه لائحة سوداء بأسماء هؤلاء.

وقد أفضى ذلك إلى إضعاف كل الأسس والمقومات التي تحافظ على استقلالية مؤسسة العلماء، وجعلها تتحول عن وظفيتها الأساسية لتصبح «مؤسسة بدون وظيفة»، حيث حول العلماء الكثير من مجالسهم إلى مجالس للمؤتمرات السنوية والتوصيات الروتينية، مما أفضى إلى نوع من الفراغ قامت السلطة السياسية بملئه في نهاية الأمر.

الميدان اليومي في المغرب، ولست أدري، ولا أريد أن أدري هل أنتم أم الإدارة أم السياسة أم البرامج، بل يمكنني أن أقول، إنكم أصبحتم غرباء... أصبح الإسلام وتدريس الإسلام في الجامعات وفي المدارس الثانوية لا يعدو أن يكون دروس تعليم نواقض الوضوء ومبطلات الصلاة، فأين هو تحليل النظام الاقتصادي ـ الاجتماعي... إن الدين هو قبل كلّ شيء المعاملات... الشورى في البرلمان، حتّى معاملات السلطة مع الرعية، هي معاملة الرعية مع الأقلية منها». هكذا، فإن السلطة السياسية اعتبرت أن غياب العلماء كان سبباً ضمنياً لانتشار الحركات الإسلامية التي حاولت أن تستغل هذا الفراغ وتحاول ملأه؛ وبالتالي توجب علي هذه السلطة خلق مجالس علمية تتولى الانتشار في مختلف الأقاليم؛ وهذا ما أكده الخطاب الملكي التوجيهي بنصه على «إمكانية خلق مجالس علمية في كلّ إقليم، كلّما توفر الإقليم على الأطر الصالحة التي يمكنها أن تبلغ وتحسن التبليغ...».

ويمكن اعتبار هذا القرار نموذجياً في دلالته على القرارات المناظرة، حيث إن كلّ القرارات التي تلته نبعت من الروح والأهداف والآليات والتقنيات نفسها، وإن تغيّرت بعض الدوافع والمضامين مع تغيّر الأوضاع في حدود. فمداخل الاستراتيجيا الحالية ما زالت تتحكّم فيها التوجهات الأساسية ذاتها، وذلك على ثلاثة مستويات:

أ ـ المستوى المؤسساتي، حيث يحاول النظام السياسي إنعاش المؤسسات التعليمية العتيقة بتقنين الوظيفة الاجتماعية لمؤسسة المسجد.

ب ـ مستوى التأطير، حيث تركّز السلطة على ربط العلماء بالمجتمع عبر السماح لهم بتدبير الشأن الديني عن قرب، ومن ثمّ إصدار ظهائر لتعيين أعضاء المجالس العلمية من جهة، وإحداث لجان للمجلس العلمي الأعلى تقوم باقتراح الفتوى على أمير المؤمنين، باعتباره أعلى سلطة دينية في البلاد.

ج ـ مستوى التكوين بأن تسعى الدولة إلى دعم التكوين الديني العصري عبر تأهيل المدارس العتيقة، وإعداد مسالك وبرامج للتكوين تدمج طلبتها في المنظومة التربوية الوطنية.

وبالإضافة إلى هذه التوجهات المحددة اتُخذت عدة تدابير، منها العمل بتغيير المسؤولين إدارياً عن تأطير الحقل الديني، ومنها الهيكلي المرتبط بالوزارة المعنية

إدارياً بخلق مديريات جديدة تسمح بتحقيق الأهداف المعلن عنها، وهي:

ـ الحفاظ على القيم الإسلامية وسلامة العقيدة، والحفاظ على وحدة المذهب المالكي، والعمل على ضمان إقامة الشعائر الدينية في جميع مساجد المملكة في ظروف من الطمأنينة والتسامح والإخاء.

ـ إعداد سياسة الدولة في مجال التعليم العتيق والإشراف عليه وتنظيم شؤونه.

ـ وضع سياسة للتكوين الأساسي والمستمر لفائدة الأطر الدينية من أجل تحسين أدائهم والرفع من مستوى تكوينهم.

هذا عدا التدبير الخاص بتأهيل العلماء في المجالس العلمية والمجلس العلمي الأعلى الذي وضع تحت الإشراف المباشر للملك، وتنظيم الإفتاء الشرعي الذي يتم باجتهاد جماعي من طرف علماء المجلس الأعلى، للخروج من حالة «الفوضى الإفتائية» التي عاشتها البلاد في فترات سابقة.

ومما يذكر أن الإجراءات الهادفة إلى تنظيم الحقل الديني لم تقتصر على المؤسسات التابعة رسمياً للدولة، بل طالت المجال غير الرسمي، أي المؤسسات الدينية «المدنية»، كمثال رابطة علماء المغرب التي تدخلت الدولة لتغيير اسمها إلى «الرابطة المحمّدية لعلماء المغرب» من خلال خطاب ملكي (في ٣٠ أيار/مايو ٢٠٠٤) نصّ على أن هذه الرابطة المدنية (سابقاً) ستشملها إصلاحات عبر «إحيائها بشكل يجعل منها جهازاً متفاعلاً مع المجالس العلمية، وذلك بإصدار ظهير شريف لتنظيمها». ومثل هذا الإجراء لتنظيم الإطار المدني، الذي كان يتمتع باستقلالية نسبية، محاولة جدّ دالة على مجهودات النظام للتحكم في تحرّكات مختلف الفاعلين في الحقل الديني، وإدخالهم في التصور العام للسياسة الدينية للدولة[١٥].

والخلاصة أنّه رغم تغيّر الحاكمين والظروف والمرحلة التاريخية، لا يملك الباحث إلا أن يسجل استمرارية مثيرة في ميكانيزمات صنع القرار في مجال تدبير الحقل الديني في المغرب.

---

(١٥) انظر تفاصيل النصوص القانونية الجديدة في: **التقرير الاستراتيجي للمغرب** (مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية) (٢٠٠٦ ـ ٢٠٠٧).

٢ ـ سياسة الخصخصة

ركّزت الأدبيات المتعلّقة بسياسة الخصخصة على الطابع البنيوي لهذه السياسة، واعتبرتها وسيلة لتحقيق أهداف كبرى، اقتصادية واجتماعية وثقافية. ومع ذلك، تساءل العديد من المحللين: هل يمكن اعتبار سياسة الخصخصة استراتيجية أم تكتيكية؟ الواقع أن الخصخصة هي تدبير جوهري فيه الكثير من الاستراتيجيا وشيء من التكتيك.

يذكر أنّه على مرّ ثلاثة عقود، وتحديداً في الخمسينيات وحتّى نهاية السبعينيات من القرن العشرين، كانت الدولة تهيمن على جلّ المجالات الاقتصادية، بسبب الثقافة الدولتية المترسخة في المجتمع المغربي. ولذلك احتل القطاع العام والمقاولات العمومية الأولوية في التخطيط الاقتصادي للفترة من (١٩٦٠ ـ ١٩٦٤). بيد أن جملة من الظروف الداخلية والخارجية حالت دون تحقيق النتائج المرجوة، ومن هذه الظروف عدم امتلاك التكنولوجيا المتقدمة، وانتشار أجواء الحرب الباردة، وظهور الأزمة المالية في عام ١٩٦٥، وانتعاش الفكر الليبرالي الذي روّج له البنك الدولي منذ مطلع الستينيات من القرن العشرين. ومن هنا، فإن التخطيط الاقتصادي لأعوام ١٩٦٥ ـ ١٩٦٧ حاول أن يمثل قطيعة مع التوجه السابق، ويركّز على إدماج دور القطاع الخاص في التنمية.

لكن الثقافة الدولتية المترسخة حالت دون التجرؤ على الإفصاح عن هذا التحول، خصوصاً مع سيادة فكر الحركة الوطنية. لذلك بدأت الدولة تشجع دخول المقاولات في شراكة مع رأس المال الخاص، وتقوم بالدعم المادي للقطاع الخاص ومساندته بوسائل مختلفة. ومثلت تلك المرحلة «العهد الذهبي» للقطاع العام، حيث ثار تساؤل عن كيفية تقوية القطاع العام من أجل خصخصته في ما بعد. لكن المهم أن النهوض بالقطاع العام من جهة، وشراكته مع القطاع الخاص من جهة أخرى، جعلا الدولة تحتفظ بمكانتها في الهيمنة على مجمل القطاعات الاقتصادية، مستخدمة في ذلك سلاح الحواجز الجمركية.

في هذا الإطار، يُلاحظ أن أغزر إنتاج تشريعي وتنظيمي آنذاك انصبّ على الاهتمام بإعداد التراب الوطني، وكذلك على حماية الصناعات الناشئة من الواردات الأجنبية، وذلك رغم ما كانت تكسبه الدولة من مبالغ ضخمة لتشجيع المقاولات المغربية. وكان المصدران الرئيسيان للتمويل هما عائدات بيع الفوسفات

بعد الطفرة التي شهدتها أسعاره، والاقتراض من الخارج. لكن بالتدريج، واجهت عملية حماية المنتجات الوطنية عدة صعوبات، أبرزها عبء المديونية الخارجية الذي بدأ يثقل كاهل الاقتصاد المغربي، والانخفاض التدريجي لأسعار الفوسفات المغربي في الأسواق الدولية، وتكاثر المؤسسات العمومية، أو توالدها بمعنى أدق، دون مبرر مقنع، وبشكل غير مخطط له في كثير من الأحيان، الأمر الذي بدأ معه الوعي بضرورة إجراء مراجعة عميقة للتركيبة الاقتصادية المغربية.

وقد أسفر ذلك بعد أحداث عام ١٩٧٢ عن اتخاذ قرار «المغربة» الذي بدأ بموجبه تحويل ٥٠ بالمئة من رأس مال المقاولات الأجنبية لتصبح مغربية، مع احتفاظ المجلس الإداري بالـ ٥٠ بالمئة الأخرى.

وكان الهدف من وراء هذا القرار هو خلق رأس مال وطني، وتشجيع الطبقة الوسطى على الاستثمار. وقد ساهمت المؤسسات العمومية في عام ١٩٧٣ بدور كبير في تطوير سياسة المغربة[١٦]. وجدير بالذكر أن الاختلاف الرئيسي بين «المغربة» والخصخصة، أن الأولى تعني أن تكون جنسية أصحاب رأس المال والطاقم المعاون لهم مغربية، وهذا ليس شرطاً ملزماً للثانية، مما يجعل «المغربة» تتجاوز الخصخصة.

لكن المهم أن تأخر سياسة «المغربة» واتباعها في وقت كان يشعر فيه العديد من المقاولين بالعجز، أدى إلى ضعف إقبال المستثمرين عموماً، ومن أبناء الطبقة الوسطى خصوصاً، على الانخراط فيها. ومن هنا بدأت عملية مراجعة الثقافة الدولتية، وما ترتب عليها من تفكيك القطاع العام، وفك ارتباط الدولة بالأنشطة الاقتصادية، وترك السوق يعمل وفق قوانينه الطبيعية.

ولقد قدم صانعو القرار عدة مبرّرات لتلك المراجعة للثقافة الدولتية من قبيل: ضرورة عقلنة تدبير القطاعات، وإعادة هيكلة المؤسسات العمومية، ورفع المردودية، والتطهير المالي، وتحريك القطاع الخاص، ولا سيّما عن طريق ما سمّي بعقود التدبير والعقود البرامجية. كما ظهرت سياسة الخصخصة على مستوى الخطاب كفلسفة اقتصادية تكاد تتجاوز الليبرالية المتذبذبة السائدة إلى ليبرالية صريحة أكثر انسجاماً ومنطقية. وفي هذا الإطار، استخدمت تعبيرات من قبيل: «العقلنة»، و«الترشيد»، و«التصفية»، و«الشفافية» للاقتصاد الوطني، وكذلك

(١٦) نور الدين العوفي، **حول المغربة** (الدار البيضاء: دار توبقال، ١٩٩٠).

«تحسين الإنتاجية» و«مراجعة السياسات الاقتصادية غير الفاعلة»، و«التدبير الأكثر صرامة للأموال العامة».

وفي حين أرجع البعض بداية تلك التعبيرات إلى عام ١٩٩٦، أرجعها البعض الآخر إلى الأدبيات الأولى لحزب الاستقلال بعد التحرير.

لقد ركّزت الأدبيات المتعلّقة بسياسة الخصخصة على الطابع البنيوي واعتبرتها وسيلة لتحقيق أهداف كبرى، اقتصادية واجتماعية وثقافية. ومع ذلك، تساءل العديد من المحللين: هل يمكن اعتبار سياسة الخصخصة استراتيجية أم تكتيكية؟ الواقع أن الخصخصة هي تدبير جوهري فيه الكثير من الاستراتيجيا وشيء من التكتيك.

والواقع أيضاً أن أبعاد الخصخصة في المغرب ظلت محدودة بمحدودية المؤسسات العمومية المؤهلة للتحول إلى الخصخصة في نهاية التسعينيات من القرن العشرين، حيث كانت الخصخصة في البداية تستخدم كمفهوم هدفه كسر مفهوم الثقافة الدولتية عند الأفراد والمجموعات المنظّمة وغير المنظمة.

كما يبدو أن العامل الخارجي قد ساهم في تحديد مضمون سياسة الخصخصة، ففي عام ١٩٨٥ تقدّم المغرب بطلب الاقتراض من أجل القيام بإصلاحات تهم القطاع العام. فكان ردّ البنك الدولي هو عدم الاستجابة للطلب، نظراً إلى ما اعتبره عدم جدوى القطاع العام وفاعليته. وكان البنك قد أعدّ تقريراً حاداً وقوياً ينتقد فيه السياسة الاقتصادية التي ينتهجها المغرب منذ الاستقلال. وبدأت منذ عامي ١٩٨٥ و١٩٩٠ تقارير البنك الدولي تؤكد ضرورة الخصخصة بشكل أكثر إلحاحاً، لكنّها تعرّضت لمجموعة من الانتقادات من طرف فاعلين أساسيين، رأوا في تقارير البنك الدولي مسّاً بالسيادة الداخلية للدول. وعبّرت أحزاب المعارضة داخل البرلمان وخارجه عن هذا الموقف بجلاء، فأكدت أن القطاع العام مهم وحيوي، وأن خصخصته ستجر المغرب إلى كارثة كبرى، وأنه يمكن تفعيل السياسات المتّبعة في القطاع العام بشكل أفضل لخدمة الاقتصاد الوطني، وتحقيق التوازن مع القطاع الخاص. فالقطاع العام ارتبطت نشأته بظروف الاستقلال، مما ساهم في انتشاره على نطاق واسع، وعلى نحو لا يمكن معه الاستغناء عنه لفائدة القطاع الخاص، ولا سيما أن مجموعة من الخدمات الحيوية، كالماء والكهرباء، أصبحت تتركز فيه.

أما المدافعون عن الخصخصة، وهم أعضاء الحكومة في تلك المرحلة (خاصة

وزارة المالية)، فكانوا يواجهون معارضي المشروع بالتساؤل التالي: هل يوجد مشروع بديل؟ وكانوا يستندون في دفاعهم إلى واقع انهيار المشروع الاشتراكي، و«نهاية التاريخ» وفشل كلّ أطروحات اليسار وتراجعها في مختلف أنحاء العالم. كما كانت حجتهم أنّه لا يمكن الصمود أمام قوانين العولمة. وهكذا سادت أطروحات أرباب العمل الذين بدأوا يدعون إلى تراجع الدولة عن دورها المهيمن. كما أصبحت الحاجة ملحّة في رأيهم إلى التوقف عن تطبيق برنامج التقويم الهيكلي، وبدأ المقاولون المغاربة يؤكّدون ضرورة حماية الدولة للقطاع الخاص الوطني، بحجة أنّه لا تتوفر لديهم القوة اللازمة لمجابهة المنافسين الأجانب. هذا إلى أن مؤيدي الخصخصة اعتبروا أنّها ستمكّن المواطن من إبراز دوره بأن يقوم لأول مرة بتأطير نفسه عوضاً عن أن يبقى ذلك الكائن السياسي الذي تؤطره الدولة وتساعده. كما ستساهم سياسة الخصخصة في رأيهم في الولوج إلى ثقافة جديدة، ثقافة الفرد المسؤول الفاعل والمبادر، ثقافة تحرير المرأة والمشاركة وإرساء أسس المجتمع المدني التي كانت جذوره الفكرية قد ظهرت بقوة في نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، ثقافة تتجاوز المعنى التقليدي الذي يجسده القطاع العام، وهو ما ترفضه المعارضة، معتبرة أن الثقافة الدولتية لها مجالها، وأنه يجب عدم الخلط بين أشكال الحكم القابلة للتغيير ووجود الدولة الضروري، فتجاوز الدولة بأشكال مختلفة مقبول في إطار الدول ذات الصيرورة التاريخية التي تحقق فيها اندماج وطني، لكن هذا النوع من التحول لم يحدث بعد في المغرب، نظراً إلى غياب ميكانيزمات الاندماج الوطني، بعكس الحال في بلدان أخرى مثل إسبانيا وألمانيا.

لقد قيل إن الهدف الأساسي للخصخصة هو تحرير الاقتصاد الوطني وخلق منافسة، وهذا يتطلب استراتيجيا هجومية من طرف المقاولة بالاعتماد على سياسة تقليص النفقات والتكاليف. هذا من جهة، أما من جهة أخرى، فإن الدولة لن تبقى محتكرة لجميع القطاعات، لذلك سيكون عليها عقلنة التدبير واعتماد التقدّم التكنولوجي والحرص على تحسين التأطير.

على صعيد آخر، ثمة إشكاليات في العلاقة بين القطاعين العام والخاص، فإذا كانت أطروحة الخصخصة تعتبر أن الاقتصاد سيصبح اقتصاداً حداثياً متماشياً مع متطلبات السوق، فإنها تطرح في الوقت نفسه أفقين ممكنين، هما: إما رأسمال خاص يستطيع مواجهة المنافسة الدولية، ويندمج في السوق الدولية، حتّى لو كلفه ذلك آلاماً اجتماعية (شيء من الاضطراب، انتفاضات، احتجاجات... إلخ)، وإما تزايد انتشار الفقر واللاعقلانية، والدخول في

منعطف بعيد عن الحداثة، بحيث ينخرط المغرب أيضاً في التقليدية بشكل أكبر.

في كلّ الأحوال، من غير الواضح ما إذا كانت سياسة الخصخصة ستؤثر في الثقافة السياسية السائدة أم لا، في ظلّ غياب بديل للثقافة الدولتية المتجذرة، واحتمال ظهور وظائف جديدة للدولة.

في ظلّ هذه الظروف غير المساعدة للخصخصة تثار تساؤلات من نوع: هل يمكن للقطاع العام أن يسهر بنفسه على الخصخصة؟ أم أن عملية الخصخصة تستوجب توفر شروط معينة؟ وهل يمكن للخصخصة أن تحدث تغييرات أكثر من تلك التي أحدثتها الدولة؟ في الواقع، إننا لا نتوفر إلى حدود اليوم على مؤشرات تبيّن بشكل جلي مساهمة الخصخصة في عملية التحديث.

وحسب منظور سائد في العلوم الاجتماعية، وبالتطبيق على حالة المغرب، فإن المنطق العام للسلطة السياسية والاقتصادية كان دائماً يفترض إخضاع المجتمع لميكانيزمات الزبونية وتقوية تبعية المجموعات الاجتماعية الكبرى للدولة. وفي هذا الإطار، يمكن لسياسة الخصخصة أن تكسر الدوائر الزبونية، وتفكّ ارتباط الدولة مع المجال الاقتصادي، وبالتالي تجاوز تراثية الدولة الجديدة. إن الخطاب الملكي الرسمي الذي واكب بلورة سياسة الخصخصة، أكد ضرورة إعطاء الفرصة للجميع، والسماح بظهور أجيال جديدة من المواطنين، وإشراك الشعب في بناء الاقتصاد الوطني، ودفعه إلى شراء أسهم الشركات العمومية. ومن جانبها، تشدد الآلية القانونية لسياسة الخصخصة على هذا الجانب، لكن الواقع المغربي المعقّد يثير العديد من التساؤلات من نوع: هل كان بإمكان سياسة الخصخصة أن تسمح بظهور فاعلين جدد على الساحة المغربية؟ وهل كان بإمكان سياسة الخصخصة أن تشجع منطق المشاركة الشعبية، وبالتالي تضعف منطق الدولة المركزية؟ ومن هو المستفيد الحقيقي من هذه السياسة العمومية؟ كلّ هذه الأسئلة لم تجد إلى حدود اليوم أجوبة مقنعة.

٣ ـ حملة التطهير وميثاق الشرف بين الحكومة وأرباب العمل المقاولين والحوار الاجتماعي

عرفت نهاية عام ١٩٩٥ والنصف الأوّل من عام ١٩٩٦ إقدام الدولة على اتخاذ مجموعة من القرارات المهمة، منها: حملة التطهير، واتفاق الشرف، وتصريح ١ آب/أغسطس ١٩٩٦.

وتطرح هذه الإجراءات المختلفة تساؤلاً حول معانيها وأبعادها في بلد ينتمي إلى فئة الدول التي تواجه فيها مشاريع التغيير الحداثية صعوبات بنيوية، وأخرى سياسية، مثل ضعف إرادة التغيير لدى الفاعلين، بالإضافة إلى الصعوبات الظرفية الجارية. وقبل السؤال عن مدى الانسجام بين مختلف هذه الإجراءات، والعلاقة بين الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي من جهة، والدمقرطة من جهة أخرى، وكذلك العلاقة بين القرار التكتيكي والقرار الاستراتيجي، تطرح سياسات الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي قبل كلّ شيء مسألة ما الذي يمكن تغييره، وما الذي لا يمكن تغييره؟ وحينما يكون التغيير ممكناً، إلى أي مدى يمكن القيام به؟

إن «سياسة التطهير» التي انطلقت نهاية عام ١٩٩٥ قدمت إجابة عن هذه الأسئلة، حيث طرحت للنقاش مسألة العلاقات والاتفاقات بين تنظيمات المقاولين والحكومة، وبين الحكومة ومختلف المركزيات النقابية.

أ ـ بداية، تمثل سياسة التطهير بحدّ ذاتها الحدث السياسي الأهم(١٧)، فمن خلالها شنّت الدولة المغربية عملية واسعة لـ «الأيادي النظيفة»، انطلاقاً من كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٩٥ وحتّى عام ١٩٩٦، واتخذت ـ بشكل رئيسي ـ شكل مكافحة الاتجار بالمخدرات واقتصاد التهريب. ونظراً إلى أن تلك السياسة كانت تطبق عادة دون تنازلات، فقد تميّزت بسمات «الطوارئ»، واكتست صبغة الضربات القضائية المثيرة، إضافة إلى توجيه التهديدات الجدية إلى المدراء العامين العاملين في أجهزة الدولة المركزية والأطر العليا في السلم الإداري، وأعوان السلطة والأمن، والمقاولين، والتجار. وفي مناسبات عديدة، لم تتركز الحملة على البعد القمعي ضدّ عدد كبير من الفاعلين الاقتصاديين، بل استهدفت في مرحلتها الأخيرة شخصيات سياسية وناخبين محليين عبر وسائل الضغط النفسي.

إن حملة التطهير، بامتدادها إلى مجال ناخبي الجماعات المحلية، جسّدت نوعاً من رفع سقف التحدّي، عندما أعلن وزير الداخلية في عهد الملك الحسن الثاني أنّه، بعد عملية بحث قامت بها المفتشية العامة للمالية، ستتم إحالة بعض رؤساء

---

(١٧) عبد العزيز امعاشو، «سياسة التطهير الاقتصادية والاجتماعية في المغرب خلال التسعينات،» (أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط ـ أكدال، ٢٠٠٥).

المجالس البلدية إلى القضاء، لكن هذه المرحلة الأخيرة توقفت بشكل مفاجئ، ولم تطلهم الإجراءات المعلن عنها في النهاية.

والواقع أنّه من الناحية الرسمية، توخّت حملة التطهير نوعاً من التجديد لثقافة الشأن العام وإعادة الاعتبار للمرفق العام: فالتطهير كان يسعى في نظر دعاته إلى «خلق» مناخ مقبول أخلاقياً وقانونياً لتكوين الثروات بشكل شفاف، لا تحيطه الظروف المرتبطة بـ «البارونات اللصوص» المعروفين في تشكيل الرأسمالية الأمريكية في مراحلها الأولى، بانخراطهم في سباق جنوني من أجل جمع ثروات هائلة. ويمكن القول إن الدعوة السابقة إنما ظهرت لمواجهة تفشي السلوكيات غير القانونية وممارسات الغش والمحاباة والفساد والتحلل الأخلاقي.

لقد أكد المختصون في الاقتصاد أن سياسة التطهير ستفضي إلى إنعاش الاقتصاد من خلال زيادة الإنجاز، وإن جرى الاعتراض عليها بدعوى أنّها لا تأخذ بعين الاعتبار هشاشة النسيج الاقتصادي المغربي. لكن كان الردّ أن العولمة تتطلب أن تكون الأسواق على درجة عالية من الشفافية والوضوح، الأمر الذي جعل التطهير يبدو كفعل حتمي فرض نفسه بشكل موضوعي لا شأن كبيراً فيه للفاعلين السياسيين، ويعمل على المدى الطويل على ضبط الاقتصاد المغربي.

يمكن أن تتوضح مقاصد مقرّري حملة التطهير عبر قراءة الإجراءات التي تمّ اتخاذها بالفعل، وأيضاً عبر التصريحات والتعليقات والتعليلات التي تمكّنوا من تقديمها بخصوص هذا الموضوع.

وفي هذا السياق، بدا الحديث عن تحسين صورة المغرب على المستوى الدولي بهدف إدماجه في الاقتصاد العالمي فكرة مقبولة من طرف أغلب الفاعلين، وليست موضوع اختلاف داخل الحقول السياسية والاقتصادية والاجتماعية المغربية. فلم يعد وارداً بالنسبة إلى جلّ النخب المغربية اقتراح أي بديل لحتمية الاندماج. ولكي يندمج المغرب في ظروف جيدة، كان عليه أن يقدم بنفسه، وعن نفسه، صورة مقبولة بالنسبة إلى القوى المهيمنة على النظام الدولي. وهذا ما يبدو أن المغرب الرسمي كان يسعى إليه.

إن الذي يصارع حتّى لا يبقى مهمّشاً، عليه أن ينشغل بالصورة التي يقدمها عن نفسه؛ فأعداء المغرب المحتملين، الظرفيين والاستراتيجيين، يستغلون صورته السلبية، ولا يتردّدون في توظيف عدد من الكليشيهات المنمّطة الجاهزة لإضعاف موقفه على المستوى السياسي بصفة عامة، وعلى المستوى الدبلوماسي

بصفة خاصة. غير أن سياسة التطهير يجب ألا تحمل على أنّها خرجت إلى الوجود «دون تأثير خارجي»، فلقد كانت بمثابة التزام دولي في إطار تنفيذ اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي التي ارتبطت بمطلب التطهير على مختلف المستويات، كذلك يمكن أن نذكر انعكاسات الغات (GATT) ومرجعيتها القائمة على أساس «المنافسة المشروعة»، والالتزام باستعمال الوسائل المقبولة، كي يثبت المغرب أنّه ليبرالي حقاً. وهذا بدوره ساهم في فرض ما سمّي بحالة التطهير.

إن الباحثين في حقل العلوم الاجتماعية عادة ما يتوقفون عند بعض مراحل توحيد الدولة المغربية الحديثة، ويبدون كما لو كانوا قد اتفقوا على أن الدولة المغربية استطاعت عصرنة نسيج إداري مؤسسي يؤطر بفعالية، ولو نسبية، مجموع التراب الوطني، وذلك في مرحلة ما قبل الاستعمار. أما في ما يخصّ الإصلاحات الاقتصادية التالية على الاستقلال، التي تترجمها إجراءات من قبيل لبرلة البورصة، ورفع نسب الفائدة، وقابلية الدرهم للتحويل، فإنها تهدف إلى إضفاء الطابع البنيوي أو المؤسسي على المستوى الاقتصادي. واتصالاً بذلك، يمكن القول إن المغرب المرجو، حسب قرار التطهير، لا ينحصر في «مجموعة جيوب متعفنة»، وإنما هو «مغرب مطهر» أو «معصرن» يتوجه إليه مستثمرون أجانب كثر، وقادر على مواجهة اختبارات سياسية واقتصادية واجتماعية صعبة، ومقاومة التموّجات الظرفية المهددة، ويؤسس إصلاحاته على أساس الفضيلة والتعليم الجيد والسلطة غير المركزة، وتُمارس فيه العدالة والمساواة. وهذا هو فحوى الإطار المرجعي للخطاب حول قرار عمليات التطهير.

وثمة بعد آخر للمسألة تتضمنه عمليات «التطهير»، وهو علاقة الفاعلين المؤسساتيين بالدولة، ودور الدولة في المجال الاقتصادي، مع التأكيد مجدداً أن التطهير لم يُطرح كبديل محتمل، بل كجزء من القيم المرجعيّة المطلوب أن ينعقد من حولها الإجماع، تماماً كما يجتمع الفرنسيون حول قيم الجمهورية كقيم مرجعيّة، والبريطانيون حول الملكية الدستورية، فالمطلوب هو ضبط سلوك الفاعلين الاجتماعيين بالقاعدة القانونية. وكان هذا أحد أهداف صانعي قرار التطهير لعامي ١٩٩٥ و١٩٩٦.

ب ـ وعلى اعتبار أن **الاتحاد العام لمقاولات المغرب**، فاعل لا يمكن تجنبه في الحقل الاقتصادي، فالعديد من المقاولين الذين مسّتهم حملة التطهير توجهوا إلى تنظيم الكنفدرالية العامة لمقاولات المغرب (CGEM) بحثاً عن الحماية. وجدير

بالذكر أن الكنفدرالية العامة بدأت مراجعة أدائها انطلاقاً من عام ١٩٩٥، ليثبت نفسها كفاعل رئيسي من خلال تكييف خطابها مع العمليات الاقتصادية الجديدة، واتباع سياسة تنافسية شاملة.

إن مسلك الكنفدرالية العامة لمقاولات المغرب شكّل بداية للإلحاح على ضرورة القيام بإصلاحات بنيوية تستجيب لمقتضيات اتفاقيات «الغات»، واتفاقية «الشراكة مع الاتحاد الأوروبي» التي تضمن التنافسية للمقاولات المغربية. لذلك جدّد نداءاته لإصلاح التعليم والإدارة، وخاصة الجمارك والمالية والعدل، وتأسيس برامج عمل تجمع مجموع الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين، وبلورة استراتيجيات تعطي الأولوية للاستثمارات الخارجية. ومجموع هذه الإصلاحات يجب أن يمرّ، حسب وثائق الاتحاد الرسمية، عبر تبنّي نصوص قانونية ومدوّنات الشركات والتجارة والشغل والمنافسة وحماية المستهلكين.

ولقد ألحّ أرباب العمل كثيراً على الأبعاد السلبية لسياسة التطهير، منتقدين من بين أبعادها الأخرى، غياب الكفاءات والمختصين داخل لجنة المراقبة لتقييم المعطيات التقنية بدقة، واتخاذ اللجنة قرارات مرتجلة غير شرعية، واعتمادها على تفسير ضيق للمقتضيات الجمركية، واكتظاظ ميناء الدار البيضاء، ثمّ شلها بسبب هذه الإجراءات.

وبشكل عام، فإن الخلاصة التي توصلت إليها الدولة بخصوص طبقة المقاولين في المجتمع المغربي، ومن واقع دورها وأهميتها، هي ألا تفرض عليها عملية توفير «ضمانات» للباترونا عبر ميثاق شرف يفهم ـ بشكل رئيسي ـ على أنّه كان خطوة في هذا الاتجاه. فالعلاقة بين قرار التطهير الذي تمّ الشروع في تطبيقه عام ١٩٩٥ والتوجه الاجتماعي الذي انطلق في الشهور التالية، خاصة عبر التوقيع على اتفاق بين الحكومة والكنفدرالية العامة لمقاولات المغرب، تبرز بشكل قوي من خلال تصريحات الفاعلين، وتحليل مضمون الاتفاق المذكور[١٨].

لقد تمّ تقديم «ميثاق الشرف» عبر مصطلحات تقنية تؤكد أنّه يهدف إلى تطبيق سياسة تطبيع عمليات النشاط الاقتصادي. فالجانبان، السلطة العمومية من جهة، وتنظيم المقاولين من جهة ثانية، ذكرا في تعليل الاتفاقية مقتضيات التنافسية والالتزامات الدولية للمغرب.

---

(١٨) التقرير الاستراتيجي للمغرب، العدد ٢ (١٩٩٦ ـ ١٩٩٧).

والتزم الفاعلون باحترام التعميمات والرسائل الاستثنائية الوزارية التي تضمّنت إجراءات تصحيحية مهمة تجاه عدة قطاعات، من أجل جعلها حيوية في إطار الانشغال المستمر بمواجهة منافسي التجارة الخارجية المغربية بشكل مطابق لروح القوانين واللوائح، ومن أجل إعادة جدولة آجال تسوية تنظيمات أساسية في المجال الاقتصادي، مثل ما يسمّى جمركياً بـ «القبول المؤقت»، لـ «خلق مؤسسة» مكلفة بمراجعة نهائية لمختلف الأنظمة الاقتصادية، مع محاولة إنقاذ حقوق الخزينة العمومية.

لقد اتفق الفاعلون على الفوترة ووقف تجارة التهريب والغش، واللجوء إلى مختبرات رسمية للتحليل، والاتفاق مع المصانع الغذائية، ودعم المنتجات الصيدلية، وتسريع إنشاء محاكم تجارية ومالية، والتزموا زيادة على ذلك بالاتفاق مع الإدارة على القيام بعملية تسوية للأوضاع المالية، وتجاوز الخلافات المتعلّقة بالمواد المحاسبية والمالية للمساهمة في تحسين المناخ الاقتصادي وتحديثه، وتطوير مستوى تحصيل الضرائب على الأنشطة غير الرسمية غير تلك ذات الوعاء البسيط.

وهكذا بدا أن الهدف المعلن لميثاق الشرف يتمثل في تأسيس إطار للتوافق بين السلطات العمومية والكنفدرالية العامة لمقاولات المغرب، وذلك لمواجهة الصعوبات التي يمكن أن تطرحها الوضعية الاقتصادية والضريبية والمالية. وإذا كانت سياسة التطهير قد استهدفت إعادة هيكلة الحقل الاقتصادي، وتركت فيه آثاراً عميقة، فإن ميثاق الشرف عالج بعض الجوانب السلبية لتلك الآثار. فسياسة التطهير كانت تبحث عن إصلاح عميق للحقل الاقتصادي، وفي الوقت نفسه، شكّلت قاعدة تفاوض لصالح الدولة من خلال حفز الفاعلين لنهج سيرة أكثر مطابقة للقوانين.

ج ـ هل ساهم الاتفاق المذكور بين السلطات والمقاولين في الإعداد للتعامل مع تداعيات ما سمّي بـ «الحوار الاجتماعي»؟

بالفعل، يعدّ التصريح المشترك الموقع بتاريخ ١ آب/أغسطس ١٩٩٦ منعطفاً مهماً في التاريخ الاجتماعي الحديث للمغرب، إذ إنّه يعيد إنتاج العناصر التي عبّر عنها انضمام مختلف الأطراف المشاركة، بعد التوقف عن العمل والإضرابات المسجلة في ٣ حزيران/يونيو ١٩٩٦. إن التصريح يتعلق بآليات الحوار والتفاوض الجماعي، ويعالج قضايا ذات اهتمام مشترك من قبيل: الحماية الاجتماعية، والتغطية الصحية، والسكن الاجتماعي، وتحسين الأجور

والمداخيل، والشغل... إلخ، مع الإشارة إلى أن المفاوضات الاجتماعية السابقة قلما توصلت إلى نتائج ملموسة.

ولقد حدد التصريح بدقة مضمون الحلول المتعلّقة بسلسلة «القضايا المستعجلة»، كإعادة الإدماج وتسوية وضعية أشخاص تمّ تسريحهم أو استفادوا من العفو الملكي، وإعادة تقييم الحدّ الأدنى والأقصى للأجور والمعاشات... إلخ. وهكذا يعطي التصريح الأفضلية لمنهجية التفاوض، ومقتضياتها وآلياتها المؤسساتية. زيادة على ذلك، تبدو مجموعة معينة من المبادئ وكأنها تشكّل أهم محاور ما تبقى للاتفاق عليه من طرف موقّعيه، مثل: مبدأ شرعية الاجتماعيات المشتركة الثلاثية ذات الطابع الوطني، ومبدأ لامركزية المفاوضات على المستوى القطاعي، ومبدأ متابعة نتائج المفاوضات عن طريق لجنة وطنية ثلاثية. وعلى الرغم من ذلك، فإن التصريح لا يحدّد بدقة موضوع المفاوضات وتوزيعها بين الوطني والقطاعي، كما لا يحدد بدقة البنية التنظيمية للجنة المتابعة وطريقة اشتغالها.

ويمنح الاتفاق العام لنظام الاتفاقيات الجماعية دوراً رئيسياً، ويوصي بتفعيل المجلس الأعلى للاتفاقيات الجماعية. يذكر في هذا المقام أن نظام الاتفاقيات الجماعية المؤسس عام ١٩٥٨ (والمعلق) لم يتم استخدامه على امتداد الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين نتيجة ظروف تميزت بالتوترات الاجتماعية ومنطق «اختبار القوة».

وعن طريق التصريح المشترك بين السلطات والمقاولين، تمّ الاتفاق على مجموعة نقاط لتحقيق التوازن بين الشركاء الاجتماعيين، أهمها: تأكيد حقّ الإضراب، وكذلك مبدأ ممارسة الحريات النقابية داخل المقاولات. كما تمّ في المقابل تأكيد مبدأ حرمة المؤسسات الإنتاجية، ومبدأ المساواة في الهيئات الدائمة للتشاور والتفاوض والمتابعة، وفي مؤسسات، مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وصندوق التقاعد. وهكذا، يبدو أن منطق التوافق الممأسس كان سائداً في إعداد الاتفاق العام.

وبخصوص العلاقات المهنية، أوصت الكنفدرالية العامة لمقاولات المغرب بمبدأ التفاوض الجماعي المشروط بتنظيم حقّ الإضراب، ومسطرة الاتفاقيات الجماعية على مستوى المقاولات والقطاعات والجهات.

وفي ما يبدو، فإن الاتفاقيات الجماعية كانت تبحث عن ربط تطور الأجور

بتنامي أرباح الإنتاج. وبالنسبة إلى فكرة لجنة المقاولة، فقد بدت ضرورية لتطوير موقف الاتحاد العام لمقاولات المغرب بناء على إصلاح مدوّنة الشغل، وتمحورت حول إبراز مفهوم هشاشة أوضاع التشغيل، وكذلك الأجور. وبالنسبة إلى الكنفدرالية الديمقراطية للشغل والكنفدرالية العامة لمقاولات المغرب، فالمسألة الاجتماعية عامة، وإشكالية الحوار الاجتماعي خاصة، كانتا ترتبطان في الوقت نفسه بالدورة الاقتصادية والظرفية السياسية. وهكذا بدا وكأن التوافق المأسس بين شركاء اجتماعيين في المغرب، قد قام على إرادة سياسية للتشاور والبحث عن حلول توافقية، وعن إطار مؤسساتي إيجابي ومنهجي للتفاوض حول تلك الحلول.

وقد اعتبرت المنظمتان النقابيتان أن مبدأ التفاوض الجماعي فقد مع الوقت جزءاً من قوته الرمزية، بسبب فقدان بعض مصداقية الالتزامات التي تحمّلتها الدولة، وغياب قواعد اللعبة التي تعرف، على المستويات اللامركزية للقطاعات والمقاولات، نظاماً للعلاقات المهنية، وكذلك أشكالاً للاشتغال والتنظيم.

وبخصوص العلاقات المهنية، انتظمت مقاربة النقابتين حول ثلاث مجموعات من الاقتراحات هي: المنهاجية المتبناة من طرف الاتفاق العام في آب/أغسطس ١٩٩٦، وآليات التفاوض الجماعي، والحريات النقابية، والحق في الإضراب، وتنظيم الشغل.

وفي هذا السياق، دعت الكنفدرالية الديمقراطية للشغل والاتحاد العام للشغالين في المغرب إلى إعادة النظر بشكل مرن في أوضاع الشغيلة، وتخفيض ساعات العمل. وبصفة عامة، فقد اعتبرت الهيئتان أن مشروع مدوّنة الشغل ينبغي أن يشكّل موضوع حوار وإجماع سابق على مناقشته في البرلمان.

أما الاتحاد المغربي للشغل، فقد كانت مشاركته في الحوار الاجتماعي، كما جرت العادة، متقطعة، وقد قدم بعض التحفظات بخصوص تصريح ١ آب/أغسطس، فحسبه فإن الحوار الاجتماعي لم يكن سوى تفاوض «سياسي»، و«إن الحريات النقابية ستظل خاضعة للقيود الواردة في الفصل ٢٨٨ من القانون الجنائي» الذي «يوظف كسلاح ضدّ الإضراب باسم الدفاع عن حرية العمل». زيادة على ذلك، «فإن الاتفاق لم يتطرق إلى حماية الممثلين النقابيين»، كما اعتبر الاتحاد المغربي للشغل أنّه «ينبغي سحب مدوّنة الشغل، لأنها لم تشكّل موضوعاً لتشاور سابق مع الشركاء الاجتماعيين»، ولأن «مرونة العمل والأجور التي تتضمنها تشكّل تراجعاً عن المكتسبات الاجتماعية وتعمل على خلق الفوضى في

علاقة العمل». وعلى المدى الطويل، أوصت المركزية النقابية بتسجيل العلاقات المهنية في سياسة تعاقدية قائمة على التفاوض الجماعي المباشر والمرحلي بين المشغلين والممثلين النقابيين، وتطوير مدى الاتفاقيات الجماعية عن طريق التحفيز المالي، خاصة الممنوح للمقاولات.

كما تناول التصريح المشترك نقاط التلاقي بين مختلف الشركاء الاجتماعيين، مع الأخذ بعين الاعتبار مطالب الاتحاد المغربي للشغل، كما بلورها في النقاط الآتية: تنظيم مؤتمرات اجتماعية مرحلية، ومفاوضات مباشرة ولامركزية (على مستوى الفروع والمقاولات)، وعقد اتفاقيات جماعية، وكفالة الحريات النقابية من قبيل الحق في الإضراب، وحقوق المشتغلين، واندماج المقاولة وحمايتها وصيانتها.

وعلى الرغم من ذلك، فقد ظلت نقاط الاختلاف كثيرة، ففي ما يخص مبدأ الحوار والتفاوض الجماعي فضّل الاتحاد المغربي للشغل، كما سبق القول، التفاوض المباشر واللامركزي بين المشغلين والنقابات على مستوى المقاولات والفروع. وبخصوص الحريات النقابية، عارضت المنظمات النقابية جميع القيود المفروضة على حقّ الإضراب الواردة في الفصل ٢٨٨ من القانون الجنائي، لكن الاتحاد العام للمقاولات أبدى مرونة أكبر بخصوص العمل والأجور، وهو ما عارضته المركزيات النقابية الثلاث. ومن جهتها، قدمت الكنفدرالية الديمقراطية للشغل والاتحاد العام للشغالين في المغرب اقتراحاً بالتفاوض الجماعي بخصوص المرونة، والإغلاقات، ومدّة العمل. . . إلخ.

وعلى المستوى الاجتماعي، كانت عمليتان قد شدتا الانتباه، هما: من جهة وجود بنى اقتصادية غير متجانسة تعطي قليلاً من الأهمية للتعلم وممارسة الفعل الجماعي وتسيير العلاقات الاجتماعية، ومن جهة ثانية، وجود إطار قانوني يرتكز على علاقات العمل، ويشجع الأبعاد المتعلّقة بعملية الشغل وتكوين الأجور، وكذلك الحقل الوطني بالنسبة إلى المقاولة أو الفرع.

وفي الواقع، فلقد تركّزت خطوات أكبر المركزيات النقابية المغربية منذ أكثر من عقدين، على مطلب إعادة النظر في مدوّنة الشغل، واعتبر الاتحاد العام لمقاولات المغرب أن «مقاربة المسألة الاجتماعية تستدعي إجراءً شمولياً»، بإدماج المناخين التشريعي والتنظيمي.

إنّهما مرحلتان أخذتا تفرضان نفسيهما على التحليل، فقبل بدء تنفيذ برنامج التقويم الهيكلي (PAS) عام ١٩٨٣، تمّ تدشين عملية جماعية من طرف النقابات

اهتمت في المرحلة الأولى بالبحث عن إعادة تقييم الأجور والحصول على اعتراف الدولة بالحقوق النقابية.

وفي ما بعد، ساهم برنامج التقويم الهيكلي بشكل متنام في تعديل الآليات الرئيسية لتشغيل الاقتصاد عن طريق التحول إلى اللبرلة، والخصخصة، وخفض العجز في الميزانية، وإعادة جدولة الدين، والانفتاح، والتقليص الملموس لدور الدولة في مجال التشغيل. وهذا ما أدى إلى ارتفاع نسبة البطالة وحدّة تنافسية العمل. وهكذا يمكن أن نلاحظ أن الجهود النقابية في النصف الأوّل من التسعينيات من القرن العشرين تمحورت حول إثارة قضية ساعات العمل، واحترام الحقوق النقابية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، كانت استراتيجيات الفاعلين تسير في اتجاه توسيع فضاء السوق والقطاع الخاص لتضع أرباب العمل والنقابات وجهاً لوجه، وهو ما حدث بتواصل الاحتجاجات النقابية وتكرارها في أعوام ١٩٨١ و١٩٨٤ و١٩٩٠ إنقاذاً للمكتسبات الاجتماعية في ما يخصّ ظروف الشغل والقدرة الشرائية التي تآكلت بقوة بفعل برنامج التقويم الهيكلي.

هنا نلاحظ أن استراتيجيات الشركاء الاجتماعيين خلال هذه المرحلة ركّزت على الفضاء الوطني، وحمّلت الصراعات الاجتماعية طابعاً سياسياً، وتركزت على إصلاح مدوّنة الشغل وإدماج المطالب النقابية في إطار تشريعي وطني، فيما لم يتبق إلا هامش ضعيف للمناورة على مستوى المقاولة والفرع.

ويلاحظ أن الخطوات التي تمّ اتخاذها آنذاك من أجل تعميق ارتباط المغرب بالاقتصاد العالمي، وكذلك بأوروبا (اتفاقيات الغات في مراكش عام ١٩٩٤، واتفاقيات الشراكة الموقّعة مع الاتحاد الأوروبي في شباط/فبراير ١٩٩٦... إلخ)، تظهر وكأنها فرضت على المغرب «عملية تقييم» بناه الاقتصادية، وهو ما أدى إلى إعادة تأهيل المقاولة عبر تركيز الشركاء الاجتماعيين على علاقات العمل، انطلاقاً من نقطتين: **الأولى هي** أن الفاعلية الاقتصادية والتنافسية سترتبطان بعلاقات الشغل والإطار التشريعي المنظّم لها، خاصة بالنسبة إلى الحد الأدنى للأجور ومساطر التسريح. **والثانية هي** أن الفعالية الاقتصادية لا يمكن فصلها عن التزام المأجورين بأهداف المقاولة المتمثلة في زيادة الإنتاجية وتحسين الجودة. إن التفاوض الجماعي حول علاقات الشغل أعطى الأولوية للمقاولة، وجعلها قادرة على الاستمرار، وتندرج ممارسات النقابات الكبرى في هذا الإطار.

وهكذا دخل أرباب العمل والنقابات على مدى مرحلة التقويم الهيكلي منذ

عام ١٩٨٣ إلى حدود عام ١٩٩٣ في «اختبار للقوة»، وذلك في إطار تنظيم العلاقات المهنية وتدبير نزاعات الشغل، وبالتأكيد يمكن قراءة الإضراب العام في ٥ حزيران/يونيو ١٩٩٦ كتعبير قوي عن ذلك.

لقد حدد تصريح ١ آب/أغسطس ١٩٩٦ الخطوط الرئيسيّة لعلاقات الشغل، انطلاقاً من التحولات الاجتماعية التي شهدها الاقتصاد المغربي في تلك المرحلة. فلقد وضع التصريح السابق اللبنات الأولى لنمط تعاوني يحكم علاقات الشغل، ويحتوي ما ينجم عنها من نزاعات وتوترات اجتماعية.

إن سياسات التطهير، وتدبير علاقات الدولة بالمقاولين، عبر ميثاق الشرف، والحوار الاجتماعي، تشكّل العناصر الحاكمة لمشاريع الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، فسياسة التطهير خلقت حالة تنازع حول المصالح، مما استدعى التوصل إلى تسوية عن طريق الحلول التوافقية التي اتخذت شكل ميثاق الشرف، ومهدت لفترة من الهدوء في العلاقات بين المقاولين والدولة، ثمّ جاء تصريح ١ آب/أغسطس ١٩٩٦، ليكون بمثابة محاولة لتوسيع فترة الهدوء هذه، لتشمل فضاءات اجتماعية تخضع لنفوذ النقابات.

على صعيد آخر، يمكن الربط بين السياسات الثلاث السابقة من زاوية ثانية، فلقد كان يعوّل على التطهير في تحقيق السلم الاجتماعي، إذ إنّ أرباب العمل والنقابات، عدا الاتحاد المغربي للشغل، أشادوا بالاتفاق الناجم عن الحوار الاجتماعي، فمع أن تمويل المطالب النقابية كلف الدولة ٣,٢ مليار درهم خلال سنتين، إلا أن ارتفاع المداخيل المالية بقوة بعد عملية التطهير، كان من شأنه أن يؤدي دوراً تعويضياً. يضاف إلى ذلك، ما أدت إليه السياسات السابقة من توسيع حقل الحريات العامة، وتحقيق المزيد من الانفتاح في المجال السياسي المغربي.

٤ ـ قرارات متعلّقة بتدبير علاقات الجوار

أ ـ نشرت إسبانيا في مطلع شهر تموز/يوليو ٢٠٠٢ أربع بواخر حربية (واحدة منها خاصة بإنزال القوات على الشاطئ)، ومروحية للجيش فوق صخرة الحسيمة، على بعد ٦٠٠ متر فقط من شاطئ المدينة. ولقد أدى هذا الاستعراض للقوة إلى إثارة غضب السكان المحليين، مما دفع بوزارة الخارجية المغربية إلى الاحتجاج عن طريق استدعاء السفير الإسباني في الرباط يوم ٣ من الشهر نفسه قصد إبلاغه استياء المغرب، فهل كان لهذا الحدث علاقة بما وقع لاحقاً في

منتصف نهار ١١ تموز/ يوليو في جزيرة ليلى الموجودة على بعد ١٤٧ متراً فقط من الساحل المغربي، وعلى بعد ١٠ كيلومترات غرب سبتة؟ لقد نصبت مجموعة صغيرة من القوات المساعدة خيمة، ورفعت العلم المغربي فوق الصخرة، ولم يتوقع أحد أن تثير هذه الحادثة أزمة دبلوماسية كبيرة، أو تضع البلدين على حافة مواجهة عسكرية. وهنا تجدر الإشارة إلى أن الهدف في هذا المقام ليس هو التركيز على كيفية تصرف الفاعل الإسباني، لأن الموضوع يتعلق بالفاعل المغربي، علماً بأن الباحث مضطر في دراسة صنع القرار المغربي إلى أن يستقي المعلومات من تلك التي نشرت من الجانب الإسباني(١٩).

في مساء اليوم نفسه، اجتمعت الحكومة الإسبانية، التي كانت قد دخلت عليها بعض التعديلات، على وجه العجل، وذلك في غياب وزيرة الخارجية آنا بالاثيو التي كانت في مهمة في بروكسيل. وفي الساعة التاسعة استطاع خوسيه ماريا أثنار، رئيس الحكومة الإسبانية، الاتصال بالوزير الأوّل المغربي عبد الرحمان اليوسفي، قائلاً له: «إن ما فعلتموه في جزيرة ليلى ضربة لنا لا يمكن قبولها، ولهذا فإني ألحّ على أن تقدّم الرباط تفسيراً لهذا السلوك، وأن يتم سحب القوات فوراً»، فأجاب اليوسفي: «إن الحكومة لم تأمر بشيء، وكل ما أعرفه إلى حدود الآن هو ما أسمعه منك، وليس لديّ أي تفسير أقدمه لك»، فأجاب أثنار: «إن المسألة خطيرة وستزداد خطورة لأنكم غير قادرين على القيام بأي ردّ فعل، وأنا أصرّ اليوم، وعلى أكثر تقدير غداً، على انسحاب القوات المغربية وتصحيح الوضع. إذا فعلتم ذلك سننسى هذا الحادث. ولكن صدقني، إنّها قضية لا يمكن للحكومة الإسبانية أن تقبلها بتاتاً».

ويحكي مدير المخابرات الإسبانية خورخي ديزكايار عن حديثين له في المساء مع الجنرال المغربي أحمد حرشي، المسؤول عن المخابرات العسكرية آنذاك. وفي خلال المحادثة الثانية صرح له هذا الأخير بالقول إن ما وقع في جزيرة ليلى كان عن قصد، وإن وزارة الخارجية المغربية على علم بما حدث، فأجاب الطرف الإسباني بالقول: «إذا كنت تقول الحقيقة فإننا أمام أزمة جدّية».

وإذا كان الحرشي واليوسفي لا يتوفران على تفسير حقيقي لما وقع، فإنه يمكن قراءة الموقف الرسمي المغربي من خلال بلاغ وكالة المغرب العربي للأنباء

---

(١٩) أتناسيو سومبريرو، **جيران متباعدون: أسرار الأزمة المغربية الإسبانية** (مدريد: ملاميسيا كوتنبورك، ٢٠٠٦).

ذي الصلة. هذا علماً بأن بن عيسى أعطى لآنا بالاثيو تفسيراً مؤداه أن السلطات المغربية كانت تتابع خطوات الإرهابيين الإسلاميين في مضيق جبل طارق، مقارناً في هذا الشأن بين التدخل المغربي في جزيرة ليلى والعملية الأمريكية «الحرية الدائمة» في أفغانستان عام ٢٠٠١.

ب ـ ليس هناك، من وجهة نظر المؤرخين، من يتحدث عن علاقة ما بين الصخرة وإسبانيا، وهذه الأخيرة لا تطالب بالجزيرة ولا تحاول ذلك. وبعد استعراض كلّ اتفاقيات إسبانيا مع المغرب أو مع قوى وأطراف أخرى، تؤكد المؤرخة، ماريا روزا مادرياكا، أن الجزيرة لا تنتمي بأي حال إلى الفضاء التابع للسيادة الإسبانية، بل إنّها كانت خاضعة للحماية، الأمر الذي أدى، بعدما استعاد المغرب استقلاله عام ١٩٥٦، إلى أن تصبح جزءاً من الدولة الجديدة. ومن الدال جداً أنّه في ٥ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٧، وفي الوقت الذي كان فيه الإسبان يعدّون لإصدار قانون استقلال سبتة، سلّمت الحكومة المغربية مذكّرة إلى الحكومة الإسبانية الاشتراكية آنذاك، تطالب فيها استثناء جزيرة ليلى وبادس من النظام البلدي للمدينة لمدّة ثماني سنوات تالية. وفي آذار/ مارس ١٩٩٥، بالضبط، تمّت المصادقة على هذه القوانين باتفاق مع الحزب الشعبي المعارض آنذاك دون إدماج الصخرتين. بالإضافة إلى ذلك، توجد خرائط المصلحة الجغرافية للجيش الإسباني، وبالخصوص خريطتان: الأولى لعام ١٩٨٨، والثانية لعام ١٩٩٤، وكلتاهما تدخلان الجزيرة في نطاق السيادة المغربية تحت اسمين مختلفين: مرسة تورا وجزيرة المقدنوس. وكذلك يجب تسجيل أنّه بعدما أحداث ١١ تموز/ يوليو ٢٠٠٢ لم تطالب المذكّرة الاحتجاجية التي سلّمتها وزارة الخارجية الإسبانية إلى سفارة المغرب في مدريد بالسيادة على جزيرة ليلى، ولكنها طالبت بالعودة إلى الوضع الذي كانت عليه قبل تلك الوقائع، وأتبعت ذلك بطلب مغادرة القوة المغربية الصغيرة التي استقرّت فوق الصخرة، حيث رفض الطرف الإسباني تلك الوقائع التي من شأنها أن تغيّر الوضع القائم (Status quo) المتمثل في الاستعمال المشترك للجزيرة دون حضور دائم لقوة من أيّ من الدولتين. بقول آخر، لم تطالب إسبانيا في أية لحظة بالسيادة، ولكن ذلك لم يمنعها في ما بعد من الدفع بشرعية الدفاع عن النفس كي تبرّر استعمالها للقوة ضدّ من اعتبرتهم محتلي الجزيرة.

ولقد استدعت وزارة الخارجية المغربية السفير الإسباني في الرباط، وطلبت منه تسجيل الجواب عن الرسالة الإسبانية، وحسب الجواب المغربي فـ «إن دخول

حرس مغربي إلى ليلى ليست له أية علاقة بالمطالبة بسبتة ومليلية اللتين ما زال المغرب متشبثاً بهما، وإن ما حدث ليس إلا عملية ضدّ التهريب». ومن الملاحظ أيضاً أن الجواب المغربي يتضمن، في ما يتعلق بسبتة ومليلية، عبارة «المدينتين المحتلتين من طرف إسبانيا»، ورغم ما أثارته هذه العبارة من تحفظات لدى الدبلوماسيين الإسبان فإن وزيرة الخارجية قبلت الجواب.

ومن المعروف اليوم أن الإسبان، بالموازاة مع هذه التطورات، كانوا يتهيأون عسكرياً للتدخل، مع أخذهم كلّ الاحتياطات، حتّى لا يظهر أي شيء من ذلك. وبعد أن أبديت الاستفسارات المغربية، يبدو أن الإسبان استمروا في نفي نيتهم اللجوء إلى القوة، رغم تواصل الاستعدادات. وفي جميع الأحوال، استمرت المفاوضات، وكان المغاربة، وهم يمثلون الزاوية التي تهمنا في هذه الدراسة، يعتقدون أن التدخل العسكري لن يقع، ويبدو أن وزير الخارجية المغربي اقترح على نظيره الإسباني أن يأخذ الجيش الإسباني موقعه في الجزيرة التي بدت وكأنها عرفت نوعاً من التقسيم، لكن آنا بالاثيو أكدت وجوب انسحاب المغاربة في البداية قبل عودة كلّ من الحرس المدني الإسباني والدرك المغربي في الوقت نفسه، ووجهت إسبانيا إنذاراً إلى المغرب يعطيه مهلة تنتهي الساعة الرابعة من صباح يوم الأربعاء الموافق ١٧ تموز/يوليو كي ينسحب، فأجابت الخارجية المغربية بأن الانسحاب المغربي سيتم في موعده.

وتشير مصادر إسبانية إلى أن الخارجية المغربية حاولت أن تقنع السفيرة الأميركية بالاستعداد المغربي لإخلاء الجزيرة في غضون ساعات، وفي المقابل طلب منها المغاربة العمل على إلغاء الإنذار (Ultimatum) الإسباني. وحسب المصادر المغربية، فقد اشتغل المسؤولون عن الخارجية طيلة الليل مع رئيس الدولة، وجرى اتخاذ القرار بإخلاء العناصر الأمنية المغربية من الجزيرة مع نهاية صباح يوم الأربعاء، ثمّ توجّهوا بعد ذلك إلى حيث تقطن السفيرة الأمريكية لإخبارها بقرار الإخلاء الذي تمّ اتخاذه، ما جعل الاتفاق ممكناً. إلا أن السلطات الإسبانية كانت قد قررت إعطاء الضوء الأخضر للعمل العسكري، وهكذا أطلقت عملية عسكرية ضخمة ضدّ ستة جنود مغاربة سلّموا أنفسهم دون أية مقاومة.

ولقد اعتبر يوم الأربعاء المشار إليه يوم هزيمة في المغرب، كما ساد شعور بالإهانة، حيث صدر بيان استثنائي لمجلس الوزراء يقارن فيه الاحتلال الإسباني للجزيرة بالإعلان عن حرب و«يطالب بالانسحاب المباشر واللامشروط للقوات

الإسبانية»، وفي الوقت نفسه كان وزير الخارجية المغربي بن عيسى يلمّح بشكل واضح إلى أنّه حتى إذا غادرت إسبانيا جزيرة ليلى بقواتها ورموزها، فإن المغرب لن يلتزم بالاتفاق الذي تمّ التوصل إليه قبل العمل العسكري الإسباني.

وبعد ذلك، أوقف المغاربة كلّ اتصال مع الإسبان الذين استحال عليهم التفاوض بشكل مباشر مع السلطات المغربية والعودة إلى ما كان عليه الوضع قبل الحادث بالانسحاب من الجزيرة. وهكذا فرض السلوك المغربي اللجوء إلى الوساطة الأمريكية عبر كولين باول، وهي الوساطة التي تمخّضت عن التزام الطرفين بالعودة إلى وضع ما قبل تموز/يوليو ٢٠٠٢، والمحافظة عليه وسحب القوات العسكرية وموظفي الدولة من الجزيرة، وسحب وإلغاء كلّ المواقع العسكرية والأعلام ومختلف رموز السيادة، وهذا ما دفع المغرب إلى إذاعة بيان يقول فيه إن الفضل في هذا الاتفاق يعود إلى الأمريكيين.

وبعد ذلك، قامت آنا بالاثيو يوم الاثنين الموافق ٢٢ تموز/يوليو بزيارة إلى المغرب، ووقّعت مع نظيرها المغربي وثيقة لتأكيد ما جاء في النصّ الأمريكي، مع تسجيل تحفظهما بأن هذا الإطار يضمن للطرفين حقوقهما في الجزيرة.

ج ـ لن نستقرئ هنا التداعيات الاستراتيجية للقرار المغربي، وكذلك نهج إسبانيا وحيثيات سلوكها، والأداء المغربي وتناقضاته وجوانبه الغامضة، إلا أنّه يمكن إبداء جملة من الملاحظات على أسلوب صنع القرار في أزمة جزيرة ليلى، وأهم هذه الملاحظات تتلخص في التالي:

ـ إن ما حصل من ردود فعل، وما اتخذ من قرارات، لم يكن داخلاً في أية استراتيجية مسبقة التحديد، بل لم يكن وارداً في التفكير السياسي والدبلوماسي المغربي لا قبل الأزمة ولا بعدها.

ـ كان هناك تضارب في التفسيرات المغربية حول أسباب اندلاع الأزمة، فتارة يشير المسؤولون إلى معلومات حول وجود أنشطة غير قانونية بالقرب من جزيرة ليلى، وتارة يتحدثون عن خطط إسبانية للإسراع في احتلال الجزيرة.

ـ إن تحليل الوقائع والمعلومات من طرف بعض المسؤولين المغاربة كان يشوبه شيء من السذاجة مقارنة بنظرائهم الإسبان، ومن ذلك أن مبعوثاً خاصاً من قبل السلطة المركزية توجّه إلى السفير الإسباني في الرباط لاستطلاع موقف دولته من الأزمة، وبادره بالسؤال التالي: «هل ستهاجم مدريد القوات المغربية

المرابطة في الصخرة؟»، فأجابه السفير الإسباني: «لا لن نهاجم قواتكم»، ورجع المسؤول المغربي بهذا الجواب ليفاجأ في اليوم التالي بهجوم إسباني بري وجوي وبحري على القوات المغربية. وهذه الواقعة توضح حدود الشعور بالمسؤولية عند اتخاذ قرارات خطيرة في قضية حساسة كهذه القضية.

ـ هناك عدة أسئلة يثيرها نموذج أزمة جزيرة ليلى من قبيل: من الذي دفع بالمغاربة إلى اتخاذ قرار دخول الجزيرة؟ هل هو ردّ فعل على المناورة العسكرية التي استفزت السكان والسلطات؟ هل هي محاربة الأعمال التي يقوم بها المهرّبون للسلع والمخدرات والهجرة السرية؟ هل شكّل قرار الدخول إلى جزيرة ليلى محاولة مغربية لإكراه إسبانيا على تغيير مواقفها تجاه المغرب، خاصة في ما يتعلق بقضية الصحراء الغربية؟ أو أن الرباط أرادت أن تفتح كلّ ملفاتها النزاعية مع إسبانيا، خاصة بعدما لاحظت أن مدريد بدأت تتقدم في تحقيق مطالبها حول صخرة جبل طارق؟ أو أن القرار كان محدود الهدف جداً، بمحاولة جذب إسبانيا إلى التفاوض والتحكيم الدولي الذي كان من المحتمل أن ينصف المغرب لكون إسبانيا لا تتوفر على أي سند قانوني يسمح لها بالمطالبة بالجزيرة، وبالتالي كان من شأن ذلك أن يعزّز القوة التفاوضية المغربية بخصوص سبتة ومليلية؟ في جميع الأحوال، بات من الواضح أن المغاربة لم يخرجوا من هذه الأزمة مرتاحين بنتائجها، وكما أكد مسؤولو الخارجية المغربية فإن الحلّ لا يمكن إلا أن يكون مؤقتاً.

خاتمة

نخلص من دراسة ميكانيزمات صنع القرار في المغرب إلى مجموعة من ملاحظات:

١ ـ إنّه من الضروري التمييز بين مؤسسات صنع القرار وسلطة اتخاذ القرار، فلا أحد ينازع في صلاحية اتخاذ القرار السيادي الكامل من قبل المؤسسات الموكول إليها ذلك. لكن هناك ضعفاً شديداً في حرفية مؤسسات صناعة القرار، فصناعة القرار الحديث تتطلب مساهمة مؤسسات حكومية وغير حكومية، بحثية ومهنية، ومداولات للوصول إلى صياغة مقترحات وبدائل عالية المردود أمام متخذ القرار.

٢ ـ إن إعادة توزيع سلطة القرار مسألة مرتبطة بتقوية المؤسسات وتفعيلها

وإضفاء المصداقية عليها عن طريق التوفيق المنطقي بين مركزية القرار ولامركزيته، وبعدم ترك كلّ القرارات عند رأس الدولة بالصورة التي تتحول فيها باقي المؤسسات إلى منشآت شكلية.

٣ ـ إن جوهر القرار هو طابعه السياسي الذي يضمن له المشروعية والمسؤولية والقدرة على تعبئة البيئة المحيطة به. وعندما يفقد هذا الطابع السياسي لصالح الطابع التكنوقراطي، فإنه يفقد الصفات المطلوبة أعلاه، ويصادر على مبدأ المشاركة، ولا ينجح في تحقيق الفعالية المتوخاة.

٤ ـ إن مسار القرار مسار معقّد، إذ لا يكفي وضع القرار على الورق أو إصداره شفوياً ليجد نتائجه في الواقع، بل إن دور المؤسسات التي تتوسط صدور القرار وتنفيذه على أرض الواقع تكتسي أهمية كبرى، إذ باستطاعتها أن تلغي القرار، أو تحدّه، أو تعيد تأويله، أو أن تعطله. فالقرار عملية متكاملة تفترض جهازاً إدارياً كفياً، كما تستدعي وجود متابعة مستمرة وقدرة سريعة على المراجعة والتصحيح والتكييف.

٥ ـ توجد علاقة جدلية قوية بين فعالية القرار في الداخل وفاعليته في الخارج، فالقرار «النموذجي» هو الذي يوظف عناصر القوة في الداخل بتقوية الموقف الخارجي، والعكس صحيح، ودون ربط القرار الداخلي بمتغيرات البيئة الدولية، خاصة في زمن العولمة، فإن القرار سيبقى ضعيفاً ومرتبكاً ولا يتوفر على نفس استراتيجي.

الفصل الحادي عشر

الحالة اليمنية

محمد محسن الظاهري(*)

(*) رئيس قسم العلوم السياسية ـ جامعة صنعاء.

مقدمة

إذا كانت شخصانية صنع القرار السياسي واتخاذه تكاد تُشكّل سمة مشتركة لغالبية النظم السياسية العربية، فإن ثمة خصوصية (قطرية) لكل بلد عربي. ولقد تمّت دراسة صنع القرار في اليمن في إطار علاقة المجتمع بالدولة، ووفقاً لخصوصية الدولة اليمنية.

مرَّ المجتمع اليمني بمرحلة خلل في بناء القيم الثقافية، مما ساعد على ظهور أسوأ القديم ومتخلف الحديث؛ حيث تعانق الأسوأ (قيماً وسلوكاً)، وظهرت مؤسسات حديثة الشكل والمبنى، تقليدية الجوهر والمعنى، وتحولت إلى «كائن مسخ» أخذ من البنية التقليدية (كالقبيلة) أسوأ ما تملك من أعراف وعادات، مثل عادة «الثأر القبلي» الذي تحول إلى «ثأر سياسي» وحزبي، يُمارس في العاصمة اليمنية صنعاء، وفي بعض المدن والقرى اليمنية، وانتشرت عادة استسهال اللجوء إلى السلاح والعنف لحل بعض الخلافات بدلاً من قيمة الحوار. وكان المآل أن غدت عملية صنع القرار واتخاذه، غالباً، من نصيب شخص الحاكم وقلة من أعوانه ومريديه ومتزلفيه، في مقابل هامشية بقية الهياكل والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية وضعفها. ومن ثم تعاظمت القدرة الرمزية للنظام السياسي اليمني، في مقابل تدني بقية قدراته، سواء أكانت القدرات الاستخراجية والتوزيعية، أم التنظيمية والاستجابية.

كما تتبدى خصوصية اليمن في طبيعة الدولة اليمنية؛ إذ تحتضن نظامين سياسيين متجاورين ومتفاعلين في آنٍ معاً، هما النظام السياسي القبلي، والنظام السياسي الرسمي (التحكيمي). وفي ما يخصّ الثقافة اليمنية، فإنها تتميز بالتحكيمية، والقتالية، وبأنها ثأرية تجاه الإخوة والأقرباء، ومتسامحة وودودة تجاه الأجانب والغرباء. هذا فضلاً على أنها تشهد على محاكاة اليمنيين للخارج في قراراتهم، والتأثر به، والاحتكام إليه، غالباً، إلا أن هذه المحاكاة تصطبغ بالواقع المجتمعي اليمني العام، وهذا، سوف يفصَّل لاحقاً.

وفى مقاربة الحالة اليمنية، واجهت الباحث صعوبات تمثلت في عدم اكتمال

المعلومات والبيانات الكمية عن صنع القرار في اليمن؛ وفي أن الكثير من المتاح متحيز، خاصة تلك المعلومات الصادرة عن الجهات الحكومية. وفي حالة توفر المعلومات الصحيحة واكتمالها، كان هناك خوف من صاحبها. في ضوء ما سبق كان من الصعوبة بمكان التعرّف على الرافد المعلوماتي لاتخاذ القرار، ولهذا لجأ الباحث كثيراً إلى أسلوب التحليل الكيفي، واستعان بالشواهد والمؤشرات الكيفية.

أما حول تقسيم البحث، فقد بدأ بالتعريف بالبيئة المجتمعية لصنع القرار، ودرس عملية توحيد شطري اليمن وخصوصية الدولة اليمنية، واستعرض الإطار الدستوري والقانوني والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية لصنع القرار، وتناول المؤثرات الخارجية في صنع القرار في إطار السعي إلى تدويل القضايا المحلية، وانتهى بدراسة ثلاثة نماذج من بعض أهم القرارات اليمنية داخلياً وإقليمياً ودولياً.

أولاً: القرار السياسي اليمني في إطار المجتمع والدولة

ثمة قاعدة منهجية تؤكد ضرورة ربط الجزئية موضع التحليل والتفسير بالسياق العام الذي تقع في إطاره هذه الجزئية، والمتمثلة هنا، بالقرار اليمني. ولذا، سيتم تناول هذا القرار في إطار أوسع هو علاقة المجتمع بالدولة.

١ ـ البيئة المجتمعية لصنع القرار

أ ـ البيئة الجغرافية

يتمتع اليمن بموقع جغرافي مهم؛ فهو يطلّ على مضيق باب المندب، مما جعله حلقة اتصال بين قارتي أفريقيا وآسيا، ومعبراً مهماً على مر العصور. كما أنه يطلّ على بحرين مهمين، هما البحر العربي وخليج عدن من جهة الجنوب، والبحر الأحمر من ناحية الغرب. وهذان البحران كانا وما يزالان طريقاً للملاحة الدولية التي تنافست على التحكّم فيها الدول العظمى قديماً وحديثاً[١].

أما التقسيمات الطبيعية لليمن، فتتكون من خمس مناطق، هي المناطق الجبلية، والهضبية، والساحلية، والربع الخالي، إضافة إلى الجزر اليمنية[٢]. كما

---

(١) لمزيد من التفصيل عن الأهمية الإستراتيجية لموقع اليمن، انظر: محمد متولي ومحمود أبو العلاء، **جغرافية شبه جزيرة العرب**، ط ٣، ٣ ج (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٨)، ص ٢٠ ـ ٢٣.

(٢) **كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٠م** (صنعاء: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٠١)، ص ٤ ـ ٥.

يعدُّ اليمن أحد الأقطار التي أدى مناخها الجغرافي دوراً بارزاً في تشكيل بنيتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛ فجباله العالية وتضاريسه الصعبة شكلت حماية طبيعية لليمنيين، وساعدتهم على صدّ الغزو الخارجي، ومقاومة أية حكومة مركزية غاشمة ومتسلطة[٣]، ومكنتهم من الدعوة إلى المذاهب الدينية والحركات الاجتماعية والسياسية.

كما أثرت هذه الطبيعة الجبلية في ثقافة اليمنيين؛ حيث عرف اليمن، وما يزال، ما يمكن تسميته بـ «ثقافة مخاطبة الرواسي ومناجاتها».

ب ـ البيئة الاجتماعية

يُعدّ المجتمع اليمني من أكثر المجتمعات العربية تجانساً، حيث لا توجد في اليمن أقليات عرقية أو دينية أو لغوية يمكن أن تنشئ تنوعاً يقلل من تماسك المجتمع. كما ينتمي اليمنيون إلى أصل عربي واحد متفرع إلى سلالتين، هما القحطانية والعدنانية. وتتفرع عن السلالة القحطانية القبائل اليمنية التي استمرت تمثل الوحدة الأساسية في النظام الاجتماعي، إلى جانب الشرائح الاجتماعية التقليدية الأخرى في المجتمع اليمني، مثل السادة والقضاة، وشيوخ القبائل، وكبار الملاّك، والتجار، والفلاحين، والحرفيين، والأخدام[٤]، وغيرهم من الشرائح الاجتماعية الحديثة التي استدعى ظهورها التطور الاجتماعي والثقافي والاقتصادي، مثل ضباط الجيش والعمال[٥].

أما أهم سمات الإطار الاجتماعي اليمني، فتتمثل في الآتي:

● **تنوع اجتماعي قبلي لا تعددية اجتماعية صراعية**، فإذا كان الواقع الاجتماعي اليمني يعترف بوجود تعددية قبلية، إلا أنها ليست تعددية إثنية أو اجتماعية؛ فالقبائل اليمنية متماثلة في أهدافها ووظائفها، سواء في ما يتعلق

---

(٣) محمد عبد الملك المتوكل، «تجربة اليمن الموحد عن طريق الإصلاح الديمقراطي،» ورقة قدمت إلى: **آفاق الديمقراطية في الوطن العربي في ضوء المتغيرات الدولية**، الندوات الفكرية؛ ٤ (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٩١)، ص ٩٣، وسيد مصطفى سالم، «كيف نكتب التاريخ اليمني؟،» **اليمن الجديد** (صنعاء)، ٤/٧/١٩٧٢، ص ٨.

(٤) قائد نعمان الشرجبي، **الشرائح الاجتماعية التقليدية في المجتمع اليمني** (بيروت: دار الحداثة، ١٩٨٦)، ص ١٣٦ ـ ١٣٧.

(٥) نشوان محمد السميري، **التعددية السياسية في اليمن أسس التجربة وحدود الممارسة** (صنعاء: مكتبة الجيل الجديد، ٢٠٠١)، ص ٣٧.

بتحقيق الأمن والتنمية أو في ما يتعلق بأساليب حل النزاعات القبلية[٦]. كما أن المجتمع اليمني لا يعرف تبلوراً طبقياً واضحاً.

● **توازن اجتماعي (قبلي) مُسيَّس**: رغم اتسام الإطار الاجتماعي اليمني بالتنوّع، إلا أن هذا التنوّع كثيراً ما يُسيَّس. فمعلوم أن اليمن بلد القبائل والعصبيات الكثيرة، وأن هذه القبائل تنقسم أحياناً، وتتحالف أحياناً أخرى، مكوّنة توازناً قبلياً، أو عصبياً. وبالتالي، فعلى رغم أن حالة التوازن هذه قد تثمر نتائج إيجابية، على مستوى المجتمع والدولة؛ كالحد من احتكار السلطة السياسية، إلا أن التاريخ والواقع السياسي اليمني يشيران إلى سعي بعض السلطات الحاكمة المتعاقبة، سواء كانت يمنية أو أجنبية، إلى التقليل من الإيجابيات، والعمل على تسييس هذه الحالة وتوظيفها بشكل نزاعي وصراعي لصالحها وحدها. ومن بين آلياتها المستخدمة لهذا الغرض:

ـ تشجيع بناء تجمّعات وأحلاف قبلية متوازنة، والسعي إلى استقطابها وتوظيفها لخدمة الحاكم السياسي.

ـ زرع ثقافة الخصام وإشاعتها بين مكوّنات البناء الاجتماعي اليمني الواحد، بهدف تهميش القوى الاجتماعية الفاعلة، وتحييد دورها السياسي.

صحيح أنه لا يمكن تحميل الحاكم السياسي وحده وزر «ثقافة الخصام» التي عرفتها بعض القوى الاجتماعية والسياسية اليمنية، لأن ثمة أبعاداً تاريخية ومجتمعية لهذه «الثقافة الخصامية»، إلا أن هذا لا يحول دون التنبيه إلى وجود شواهد تومئ إلى دور لبعض السلطات الحاكمة المتعاقبة في رفد هذه الثقافة النزاعية في بعض الفترات التاريخية[٧].

ج ـ البيئة الاقتصادية

يُعدّ المجتمع اليمني مجتمعاً زراعياً، حيث كانت الزراعة وما تزال من أهم قطاعاته الإنتاجية. والاقتصاد اليمني يعاني صعوبات عدة، منها انخفاض متوسط دخل الفرد من الناتج القومي الإجمالي، حيث ينتمي اليمن، بالمعيار الاقتصادي،

---

(٦) إبراهيم نصر الدين، «مشكلة الاندماج الوطني في العالم الثالث: حالة اليمن،» ورقة قدّمت إلى: **المؤتمر العلمي الرابع لكلية التجارة والاقتصاد بجامعة صنعاء** (صنعاء: جامعة صنعاء، ١٩٨٨)، ص ٤ ـ ٥ و٨.

(٧) محمد محسن الظاهري، «التطورات السياسية اليمنية،» في: **التقرير الإستراتيجي اليمني لعام ٢٠٠٤** (صنعاء: المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، ٢٠٠٥)، ص ٥١.

إلى فئة أفقر الدول[٨]. ووفق البيانات الرسمية في عام ١٩٩٩ بلغ عدد الفقراء حوالى ٤,٣ مليون مواطن يمني[٩]. كما أن معدل البطالة في مطلع الألفية تراوح بين ٣٠ بالمئة و٣٥ بالمئة من طاقة العمل، وقدرت البطالة المقنعة بـ ٧٠ بالمئة في الحكومة والقطاع العام[١٠]. هذا إلى أن معدلات التضخم حسب التقديرات الرسمية في الخطة الخمسية الثانية (٢٠٠١ ـ ٢٠٠٥) وصلت إلى ١٢ بالمئة، كما وصل عجز الموازنة الحكومية إلى ٦,٧ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي[١١].

د ـ البيئة السياسية

تتسم البيئة السياسية في اليمن بالتالي:

● الضعف المؤسسي وشخصانية السلطة السياسية، حيث يتم اختزال مفهومي الدولة والنظام السياسي في شخص الحاكم الفرد وقلة من أتباعه، أو زعيم الحزب «الأوحد» وأعوانه.

● ثنائية النظام السياسي للدولة اليمنية، إذ تحوي نظامين سياسيين متمايزين، هما: النظام الرسمي التحكيمي (وهو النظام العام للدولة)، والنظام السياسي القبلي.

● التداول «التحكيمي» للسلطة السياسية، وليس بالضرورة التناوب السلمي للسلطة. فحينما ينشب صراع مجتمعي بين الفاعلين، وخاصة عند عجز أحد المتنازعين عن حسم الأمر لصالحه، يتم البحث عن مخرج، وذلك عبر اللجوء إلى طرف ثالث «مُحكِّم» لحل النزاع، لكن هذا الأخير يتحول من محكم مؤقت تنتهي مهمته بحلّ النزاع إلى رئيس للدولة، ثم يأتي محكم آخر قد يصل إلى سدّة الحكم بالطريقة «التحكيمية» ذاتها، وهكذا دواليك.

● إن تولي السلطة في اليمن يتم عبر آليات ثلاث: تحكيمية، وحربية، وسلمية.

---

(٨) **الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠٠١ ـ ٢٠٠٥** (صنعاء: الجمهورية اليمنية، ٢٠٠١)، ص ٨.

(٩) أحمد علي البشاري، محرّر، **الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية في الجمهورية اليمنية**، كتاب الثوابت؛ ١٤ (صنعاء: مجلة الثوابت، ١٩٩٩)، ص ١٢١.

(١٠) علي محمد شاطر، «واقع ومستقبل القوى العاملة في سوق العمل اليمني في ظل المتغيرات المحلية والخارجية،» ورقة قدّمت إلى: **المؤتمر العلمي الخامس لكلية التجارة والاقتصاد بجامعة صنعاء** (صنعاء: جامعة صنعاء، ٢٠٠٠)، ص ١٦ ـ ١٩.

(١١) انظر: **الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠٠١ ـ ٢٠٠٥**، ص ٨٩.

هـ ـ البيئة الثقافية

تتسم الثقافة اليمنية بسمات عدة، منها:

● الثقافة اليمنية ثقافة تحكيمية، وذلك نتيجة تسييس التنوع المجتمعي، بحيث يتم «تحكيم» الآخر، سواء كان هذا الآخر (المُحكَّم) جهة يمنية داخلية أو جهة خارجية.

ومن شواهد ذلك، استمرار حلّ كثير من الخلافات اليمنية عبر أسلوب التحكيم العرفي (القبلي تحديداً)، وذيوع هذه الثقافة وانتشارها في شتى مناطق اليمن، ريفها وحضرها[١٢]، وظهور آليات وأشكال مؤسسية متعددة للقيام بمهام التحكيم. كما أنه ليس من قبيل المبالغة القول إن الخطاب اليمني اليومي ما يزال في معظمه خطاباً تحكيمياً، وكثيراً ما يسمع زائر اليمن عبارة «حكمناك يا زيد في خلافنا مع عمرو».

● الثقافة اليمنية ثقافة قتالية: فهي تتميز في بعض جوانبها، بأنها ثقافة تمجد الحرب والقتال، ومن شواهد هذه الثقافة القتالية ومؤشراتها، وجود السلاح وانتشاره، وسعي كثير من اليمنيين إلى امتلاكه. ولقد عبّر وزير الداخلية اليمني الأسبق عن هذه الظاهرة بقوله: «إن شعب اليمن يمتلك خمسين مليون قطعة سلاح، بمعدل ٤ قطع سلاح لكل فرد...»[١٣].

● الثقافة اليمنية ثقافة قرابية (نسبية) تستند إلى الشعور بأصل قرابي مشترك. وهنا يذهب كثير من الباحثين إلى أن المجتمع اليمني يتكون من قبائل تجمعها روابط الدم والنسب، وأن القبائل اليمنية تنتسب إلى أصل مشترك يعود إلى «حِمير» و«كهلان»[١٤]. وبغضّ النظر عن مدى دقة هذا التنسيب لقبائل اليمن، فإن الواقع اليمني يومئ إلى ديمومة (ثقافة النسب المشترك)، وإلى أن التعاضد بين كثير من القبائل اليمنية ما زال معاشاً، ويُستدعى في كثير من الأحداث والمواقف.

---

(١٢) للتعرّف على حالات تمّ فيها اللجوء إلى التحكيم في ريف اليمن وحضره، انظر: أحمد محمد الأبيض، «التحكيم في التشريعات اليمنية،» **التحكيم** (صنعاء)، العدد ١٢ (كانون الثاني/يناير ٢٠٠١)، ص ٤٢ ـ ٤٣.

(١٣) جزء من تصريحات وزير الداخلية اليمني الأسبق، في: **الأهرام**، ١٢/ ٤/ ١٩٩٤، ص ٦.

(١٤) حول روابط النسب في اليمن، انظر: فضل علي أحمد أبو غانم، **القبيلة والدولة في اليمن** (القاهرة: دار المنار، ١٩٩٠)، ص ٤٣ ـ ٤٤.

● الثقافة اليمنية ثقافة ثأرية تجاه الأخ والقريب، متسامحة مع الخارجي والغريب. وللتدليل على هذه الثقافة الثأرية بين ذوي القربى نذكر ما يلي: قيام الحروب (القبلية/القبلية) وانتشارها، ونشوب عنف وصراعات حزبية داخلية، إضافة إلى قيام تصفيات جسدية لبعض الرؤساء اليمنيين، إذ تم اغتيال ثلاثة رؤساء يمنيين خلال ثمانية شهور، هم: إبراهيم الحمدي، وأحمد الغشمي، وسالم ربيع علي بين ١/ ١٠/ ١٩٧٧ و٢٥/ ٦/ ١٩٧٨.

٢ ـ قرار توحيد شطري اليمن وخصوصية الدولة اليمنية

أ ـ القرار اليمني بين تلاقي إرادتين وإعادة توحيد شطرين

رغم واحدية اليمن أرضاً وشعباً، إلا أنه شُطر إلى يمنين (شمالي وجنوبي)، وحكمته نخبتان، وسلطتان سياسيتان متباينتان (أيديولوجياً وسياسياً)؛ ولذا فقد عرف اليمن بشطريه حروباً عدة كانت آخرها وأخطرها الحرب في عامي ١٩٧٢ و١٩٧٩.

وعلى الرغم من اقتران قيام دولة الوحدة التي أُعلنت في ٢٢ أيار/مايو ١٩٩٠ بالتوجه نحو الديمقراطية والتعددية السياسية، إلا أن الخبرة السياسية اليمنية الشطرية قد أثبتت أن الحكام الشطريين كثيراً ما أجلوا الديمقراطية وغيّبوها تحت شعار تحقيق الوحدة اليمنية أولاً، وهم في الحقيقة المستفيدون وحدهم من دون الشعب، فلا الديمقراطية مورست، ولا الوحدة تحققت، حتى جاءت «اللحظة الوحدوية» التي تحولت بفعل متغيّرات عديدة إلى «حالة وحدوية».

وعلى الرغم من تباين النظامين السياسيين في كلا الشطرين، إلا أن حضور إرادة سياسية وحدوية في كلا الشطرين، إضافة إلى متغيرات أخرى محلية ودولية، قد دفعت باتجاه صدور قرار إعادة تحقيق الوحدة اليمنية في ٢٢/ ٥/ ١٩٩٠. ورغم استناد القرار الوحدوي إلى إرادة سياسية لا تخطئها العين، فإن ثمة عوامل عدة ساعدت على نجاح هذا القرار الوحدوي وترسيخه، ومن هذه العوامل:

● وجود هوية يمنية عامة مشتركة في إطار هوية أوسع وأعم هي الهوية العربية الإسلامية.

● إن تشطير اليمن وتجزئته أرضاً وشعباً كان تشطيراً أو تجزئةً مبالغاً فيهما،

إلى درجة جعلت اليمن يبدو وكأنه استثناء غير طبيعي، في وعي اليمنيين وإدراكهم على الأقل، ولا ينسجم وقانون التجزئة المعمول به في «الدويلات القطرية» في الوطن العربي. وهذا، كما يبدو، ساعد اليمنيين، إلى جانب المتغيرات الدولية، على أن يرفضوا ثقافة التجزئة[١٥].

ب ـ خصوصية مفهوم الدولة اليمنية ونظامها السياسي

تتجلى هذه الخصوصية في ما يلي:

● **النظام السياسي (الرسمي ـ التحكيمي) في اليمن**

يوصف النظام اليمني بأنه «رسمي»، لأن من يتسنّمه يُعدّ مفوضاً «رسمياً» في تسيير أمور المجتمع والدولة، مستنداً في ذلك إلى الدستور والقوانين، كما أن هذه السلطة الحاكمة تملك «رسمياً» حق احتكار استخدام القوة، وتترأس المؤسسة العسكرية، إضافة إلى امتلاكها حق صنع القرار السياسي، وتوزيع جميع الوظائف والمناصب.

ولا تعتمد هذه السلطة بالضرورة، في وصولها إلى سدّة الحكم وتسنّمها رئاسة الدولة، على النظام القبلي؛ فقد توجد آليات أخرى متعددة تساعد على «القفز» إلى قمة الهرم السياسي اليمني، ومن هذه الآليات: المؤسسة العسكرية، والتنظيم السياسي، والعامل الخارجي.

كما يوصف النظام اليمني بأنه «تحكيمي» في اشارة إلى دور «العامل القبلي» في التصعيد إلى رئاسة الدولة اليمنية، ودعم من يترأس النظام السياسي «الرسمي».

وفي هذا الإطار، يلاحظ أن ترأس الدولة اليمنية هو غالباً من نصيب جهات أو أشخاص من خارج شريحة شيوخ القبائل، وأحياناً من خارج اليمن، وإن كان لبعض القبائل اليمنية (المتصارعة والمتوازنة) دور في وصول بعض هؤلاء الرؤساء ودعمهم، وربما إسقاطهم. يضاف إلى ذلك، استناد كثير من النخب الحاكمة اليمنية (وخاصة النخب الوزارية) في تجنيدها، وتقلد مناصبها السياسية إلى أسس ومعايير غير قبلية، كالركون إلى الرضاء الشخصي للحاكم (أو

---

(١٥) جزء من مداخلة محمد محسن الظاهري في ندوة الوحدة اليمنية بعد عام من قيامها، في: أحمد حروش [وآخرون]؛ «ندوة المستقبل العربي: الوحدة اليمنية بعد عام من قيامها،» أدار الندوة وأعدّ تقريرها أحمد يوسف أحمد، **المستقبل العربي**، السنة ١٤، العدد ١٤٧ (أيار/ مايو ١٩٩١)، ص ١٢٣.

المحكم)، أو إلى العامل المناطقي، أو الحزبي، أو إلى المؤسسة العسكرية.

وكمثال، فإن الرئيس علي عبد الله صالح ينتمي اجتماعياً إلى شريحة الفلاحين، ووظيفياً ينتمي إلى المؤسسة العسكرية اليمنية. أما رؤساء الوزارات المتعاقبة، فهم من أبناء القضاة، أو من السادة (الهاشميين)، أو من العمال.

كما أن أول حكومة شكّلت عقب أول انتخابات برلمانية يمنية أجريت في ظلّ التعددية السياسية والحزبية عام ١٩٩٣ لم تضم سوى خمسة وزراء ينتمون (اجتماعياً) إلى شريحة شيوخ القبائل، وكان واحد منهم فقط قد انضم إلى الوزارة بسبب ثقله القبلي، أما الوزراء الأربعة الآخرون فقد استوزروا لأسباب أخرى غير قبلية، وينتمون إلى مناطق يضعف فيها التماسك والتضامن القبلي[١٦]، بل يلاحظ أن التعديل الوزاري الصادر بتاريخ ١١/ ٢/ ٢٠٠٦ قد استند إلى عوامل أخرى غير قبلية، إذ كان العامل المناطقي (الجهوي أو الجغرافي) حاضراً، إضافة إلى عامل الثقة والانتماء الحزبي.

- **النظام السياسي القبلي في اليمن**

إن القبيلة اليمنية، بحكم التعريف، تشكل مفهوماً سياسياً، حيث تجمع بعضاً من سمات الحزب السياسي، وبعضاً من سمات جماعات المصلحة أو الضغط.

فالقبيلة اليمنية تسعى إلى الوصول إلى السلطة، وتشارك في صنع القرار السياسي اليمني بشكل مباشر (وهذه إحدى سمات الحزب السياسي). وهي كذلك تسعى إلى التأثير في صنع القرارات السياسية، بما يحقق مصالحها (وهذه من سمات جماعات المصلحة أو جماعات الضغط).

ثم إن القبيلة اليمنية سياسية الجذور بحكم تطورها التاريخي، فقد كانت تتحول تاريخياً إلى دولة قوية أو إلى مملكة بزعامة القبيلة القوية (الغالبة). أما في التاريخ اليمني الحديث والمعاصر، فقد مارس زعماء القبائل، وما زالوا يمارسون، مهام سياسية عديدة، حيث شاركوا في الحكومات والمجالس النيابية المتعاقبة، كما أن أحد أبرز الشيوخ القبليين (الشيخ عبد الله بن حسين الأحمر) قد

---

(١٦) لمزيد من التعرّف على خصوصية الدولة اليمنية ونظامها السياسي، انظر: محمد الظاهري، **المجتمع والدولة في اليمن** (القاهرة: مكتبة مدبولي، ٢٠٠٤)، ص ١٨٥ ـ ١٩٦.

ترأس ثلاثة مجالس نيابية، كما ترأس حزب «التجمّع اليمني للإصلاح»، وذلك إلى أن توفي عام ٢٠٠٧ وخلفه ابنه حميد.

ثانياً: الإطار الدستوري والقانوني والمؤسسي (الرسمي) لصنع القرار في اليمن

أضحت فكرة الدستور والحكم الدستوري موضع قبول عام، إذ سجل العصر الحديث اعترافاً بأهمية الدستور كمفهوم سياسي. وإذا كان وجود دستور في دولة ما، بمثابة شهادة ميلاد لها، إلا أن تطبيق الدستور وتفعيله هما أقل انتشاراً، خاصة في الوطن العربي.

١ ـ الإطار الدستوري والقانوني

يستعرض هذا الجزء مراحل التطور الدستوري للنظام اليمني ومكوّنات هذا الدستور.

أ ـ التطور الدستوري والقانوني حتى قيام دولة الوحدة اليمنية

مرت التشريعات الدستورية والقانونية في اليمن بمراحل متعددة، إذ شهد اليمن منذ ما يربو على نصف قرن سنّ ٣٢ وثيقة دستورية واتفاقاً. وقد سُميت ثلاثة دساتير منها بـ «الدساتير المؤقتة»، وسُمّي دستوران آخران بـ «الدستورين الدائمين»، ولم تطلق على ستة دساتير أخرى أية صفة.

وقد تراوحت تلك الدساتير في طريقة نشأتها ما بين أسلوب المنحة والعقد، وأسلوب الجمعية التأسيسية، وأسلوب الاستفتاء الشعبي، إذ صدرت تسعة دساتير بأسلوب المنحة، وصدرت وثيقتان دستوريتان بأسلوب العقد (هما الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨، ودستور الجمهورية العربية اليمنية لعام ١٩٦٥)، بينما صدر دستوران بأسلوب الجمعية التأسيسية (هما دستور الجمهورية العربية اليمنية لعام ١٩٧٠، ودستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لعام ١٩٧٨). أما دستور الجمهورية اليمنية (دولة الوحدة)، فقد صدر بأسلوب الاستفتاء الشعبي[(١٧)]، إذ تم الاستفتاء عليه شعبياً عام ١٩٩١.

---

(١٧) قائد محمد طربوش، «الإطار التشريعي للتغيير الديمقراطي في الجمهورية اليمنية،» **مجلة الثوابت**، العدد ١٥ (كانون الثاني/ يناير ـ آذار/ مارس ١٩٩٩)، ص ٢١.

ب ـ التطور الدستوري لدولة الوحدة (الجمهورية اليمنية)

يستمد دستور دولة الوحدة أهميته، ليس من كونه شهادة ميلاد لليمن الموحّد فحسب، بل ممّا يحتويه أيضاً من مواد تؤصل إلى التوجه الديمقراطي والتغيير السياسي في اليمن الواحد.

ولقد مرت عملية وضع مشروع دستور دولة الوحدة بمراحل عدة، إذ وردت أول إشارة إلى موضوع الدستور في اتفاقية القاهرة الموقّع عليها في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٢، حيث نصّت المادة الثامنة منها على أن تُشكل اللجان الفنية المشتركة من ممثلي الدولتين، ومن هذه اللجان «لجنة الشؤون الدستورية»، وتختص بوضع مشروع الدستور(١٨). أما بيان طرابلس الموقّع عليه بتاريخ ٢٨/ ١١/ ١٩٧٢ من قبل رئيسي الشطرين، آنذاك، فقد حدد أعضاء الشطرين في اللجان الفنية، ومنها لجنة الشؤون الدستورية المشار إليها، كما ذكرت المادة الثالثة منه أنه «على لجنة الدستور أن تفرغ من أعمالها في أقرب وقت ممكن». وقد تواصلت أعمال اللجنة الدستورية، إذ عقدت ثلاث عشرة دورة في كل من صنعاء وعدن وغيرهما من المدن اليمنية. وبتاريخ ٣٠/ ١٢/ ١٩٨١ أنهت اللجنة دورتها الأخيرة، وأعدت مشروع الدستور، ورفعته إلى رئيسي الشطرين(١٩).

لقد جسّد اتفاق عدن في ٣٠/ ١١/ ١٩٨٩ ما تم الاتفاق عليه سابقاً، حيث تم التصديق على الدستور الدائم لدولة الوحدة. كما تم الاتفاق عبر لقاء صنعاء بين قيادتي الشطرين في نيسان/ أبريل ١٩٩٠على قيام دولة الوحدة في ٢٢ أيار/ مايو١٩٩٠، وهو التاريخ الذي اعتبر عيداً وطنياً لليمن. كما اتفق على أن تغدو نصوص الدستور نافذة من تاريخ المصادقة عليه من قبل المجلسين التشريعيين في الشطرين، مع الاستفتاء عليها لاحقاً. وبالفعل، فإنه في ٢١ أيار/مايو ١٩٩٠ انعقد المجلسان (مجلس الشورى في الشمال، ومجلس الشعب الأعلى في الجنوب) كل على حدة، في جلسة استثنائية للمصادقة على مشروع الدستور، وكانت النتيجة الموافقة عليه بأغلبية ساحقة لمجلس الشورى، وإجماع أعضاء مجلس الشعب الأعلى(٢٠).

---

(١٨) انظر نص الاتفاقية في: الجمهورية اليمنية، **اليمن الواحد** (صنعاء: مطابع صنعاء الحديثة، [د. ت.])، ص ٣٨ ـ ٤٣.

(١٩) المصدر نفسه، ص ٣٣٣.

(٢٠) فاضل أحمد عبد الغني السنباني، **النظام السياسي والدستوري لرئيس الدولة في اليمن: دراسة مقارنة بكل من: فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، مصر** (صنعاء: [د. ن.]، ١٩٩٩)، ص ٥٦ و٥٩ ـ ٦٠.

وطُرح الدستور على أبناء الشعب اليمني للاستفتاء عليه خلال يومي ١٥ و١٦ أيار/ مايو ١٩٩١، وبلغت نسبة الذين قالوا «نعم» للدستور ٩٨,٣ بالمئة، أما نسبة الذين قالوا «لا»، فلم تتجاوز الـ ١,٥ بالمئة، وبلغت نسبة الأصوات الباطلة قانوناً ٠,٢ بالمئة[٢١].

ج ـ مكونات الدستور الحالي للجمهورية اليمنية وأهم تعديلاته

يتكون دستور الدولة اليمنية الجديدة من ١٦٢ مادة، موزعة على أبواب خمسة على النحو التالي:

الباب الأول: ويشتمل على ٤٠ مادة تتناول الأسس السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية للدولة، إضافة إلى أسس الدفاع الوطني.

الباب الثاني: ويضم المواد من ٤١ إلى ٦١، وعنوانه «حقوق وواجبات المواطنين الأساسية».

الباب الثالث: وعنوانه «تنظيم سلطات الدولة»، ويحوي المواد من ٦٢ إلى ١٥٤. وقد قسم إلى فصول ثلاثة تشمل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

الباب الرابع: وعنوانه: «شعار الجمهورية اليمنية وعلمها والنشيد الوطني»، ويشمل المواد من ١٥٥ إلى١٥٧.

أما **الباب الخامس** والأخير، فيتضمن «أصول تعديل الدستور وأحكام عامة»، بيّنتها المواد من ١٥٨ إلى١٦٢[٢٢].

هذا، وقد عُدل الدستور اليمني مرتين: الأولى في عام ١٩٩٤، أما الثانية فقد كانت في عام ٢٠٠١. فبعد انتهاء ما عُرف بأزمة الانفصال في اليمن أو حرب صيف ١٩٩٤، تم بتاريخ ١٩/ ٩/ ١٩٩٤ تعديل دستور دولة الوحدة، حيث بلغ عدد المواد التي شملها التعديل ٥٢ مادة. كما تمت إضافة ٢٩ مادة جديدة، بحيث بلغ مجموع مواد الدستور المعدلة ١٥٩ مادة. وكانت أهم التعديلات هي:

- التأكيد أن «الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات» (المادة ٣).

---

(٢١) حول الاستفتاء على دستور الجمهورية اليمنية، انظر: **الاستفتاء على دستور الجمهورية اليمنية، ١٩٩١م/ ١٤١١هـ** (صنعاء: اللجنة العليا للاستفتاء على الدستور، ١٩٩٢)، ص ٣٨٨ ـ ٣٨٩.

(٢٢) انظر نصّ مواد دستور الجمهورية اليمنية الحالي، في: وزارة الشؤون القانونية، **دستور الجمهورية اليمنية** (صنعاء: مطابع التوجيه المعنوي، ٢٠٠١).

• النص صراحة على قيام النظام السياسي اليمني على أساس التعددية السياسية والحزبية، المستندة إلى مبدأ التداول السلمي للسلطة (المادة ٥).

• عدم جواز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين (المادة ٥).

• حياد القوات المسلحة والأمن والشرطة، وحظر تسخيرها لصالح حزب أو فرد أو جماعة، وحظر الانتماء والنشاط الحزبي فيهما (المادتان ٣٥ و٣٩).

• استبدال رئيس الجمهورية بالرئاسة الجماعية، حيث ينتخب الرئيس مباشرة من الشعب، عبر انتخابات تنافسية (المادة ١٠٧). كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين نائب له (المادة ١١١).

• تحديد مدة رئاسة الجمهورية بخمس سنوات تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستورية، ولا يجوز تولي منصب الرئيس لأكثر من دورتين، مدة كل دورة خمس سنوات فقط (المادة ١١١).

ومما يجدر التذكير به هنا أن الدساتير اليمنية السابقة لم تحدد فترات قصوى لبقاء الحاكم السياسي في السلطة، بل كانت الفترات الرئاسية مفتوحة ومطلقة. وفي عام ٢٠٠١ عُدِل الدستور مجدداً، وكانت أهم التعديلات:

• تمديد مدة مجلس النواب (السلطة التشريعية) من أربع سنوات إلى ست سنوات (المادة ٦٥).

• تمديد فترة ولاية رئيس الجمهورية من خمس سنوات إلى سبع سنوات، ومنع تولي منصب الرئيس لأكثر من دورتين، مدة كل دورة سبع سنوات فقط (المادة ١١٢).

• تخويل رئيس الجمهورية سلطة تعيين أعضاء مجلس الشورى البالغ عددهم ١١١ عضواً (المادة ١٢٥)، واشتراك هذا المجلس المعين مع مجلس النواب في تزكية المرشحين إلى منصب رئيس الجمهورية (المادة ١٢٥)، مما يعزز صلاحيات السلطة التنفيذية وسطوتها في مقابل الحد من صلاحيات السلطة التشريعية وإضعافها.

٢ ـ المؤسسات الرسمية

تساهم المؤسسات الرسمية في صنع القرار في إطار النظام السياسي اليمني بقدرات وصلاحيات متفاوتة. وفي ما يلي سيتم تبيان أهم الفاعلين الرسميين،

بدءاً من رئيس الدولة، والحكومة، مروراً بمجلس الشورى المعين، وانتهاءً بالسلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب.

أ ـ رئيس الدولة وصنع القرار: الصلاحيات والمحدّدات

يُعدّ رئيس الدولة أهم الفاعلين الرسميين في صنع القرار واتخاذه، وفي ما يلي نتناول أهم صلاحياته الدستورية، والعوامل المحددة لصنع القرار الرئاسي.

● منح الدستور اليمني رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة، من أهمها:

ـ تعيين كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وعزلهم.

ـ وضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع الحكومة والإشراف على تنفيذها.

ـ تكليف من يشكل الحكومة، وإصدار القرار بتسمية أعضائها.

ـ إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة.

ـ تعيين أعضاء مجلس الشورى.

ـ تعيين مجلس القضاء الأعلى وترأسه.

ـ تعيين أعلى هيئة قضائية في الجمهورية، وهي المحكمة العليا، التي من مهامها محاكمة رئيس الجمهورية ونائبه والحكومة.

ـ رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.

كما تتبع الرئيس أجهزة متعددة، منها الجهاز المركزي للأمن السياسي، ومجلس الدفاع الأعلى، ومجلس الأمن القومي، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، بالإضافة إلى مكتب رئيس الجمهورية (مواد ١١١، ١١٩، ١٢٥، ١٣٩، ١٥٢ ـ ١٥٣).

أما عن كيفية ترشيح رئيس الجمهورية وتوليه رئاسة الدولة، فقد نص الدستور على أنه يعتبر مرشحاً لمنصب رئيس الجمهورية من يحصل على تزكية ٥ بالمئة من مجموع عدد الأعضاء الحاضرين من مجلسي النواب والشورى في جلسة مشتركة، حيث يُلزم المجلسان بتزكية ثلاثة أشخاص على الأقل لمنصب رئيس الجمهورية (المادة ١٠٨) ثم يُعرض المرشحون على الشعب في انتخابات تنافسية لا يقل عدد المرشحين فيها عن اثنين (الفقرة د من المادة ١٠٨). ويعتبر رئيساً

للجمهورية من يحصل على الأغلبية المطلقة من مجموع أصوات الناخبين (الفقرة ومن المادة ١٠٨).

أما مدة رئيس الجمهورية فتكون سبع سنوات، بحيث لا يجوز لأي شخص تولي منصب الرئيس لأكثر من دورتين مدة كل دورة سبع سنوات فقط (المادة ١١٢).

وإذا انتقلنا من النصوص الدستورية إلى الواقع المعيش، فإن استقراء التاريخ والواقع السياسي اليمني يومئ إلى أن النظام السياسي قد عرف ثلاث آليات لتولي السلطة وانتقالها: تحكيمية، وحربية، وسلمية (ديمقراطية).

وإذا كنا قد تناولنا آنفاً، بتفصيل نسبي، السمة التحكيمية لبيئة صانع القرار اليمني، فإن الآلية الحربية (أو آلية أهل السيف) تتمثل في أنه في حالة حدوث فراغ سياسي مفاجئ، قد ينشب صراع على السلطة من قبل الطامحين إلى «القفز» إلى سدة الحكم، وفي هذه المرحلة يبدأ ما يمكن تسميته بلحظة «اقتناص السلطة»، وتفعيل الآلية الحربية، حيث تُستدعى المؤسسة العسكرية أو عصبية «أهل السيف» بالمفهوم الخلدوني من قبل الطامح الجديد.

أما الآلية السلمية (أو الديمقراطية) المتمثلة في انتقال السلطة السياسية من السلف إلى الخلف دون استخدام العنف أو التهديد به، وبطريقة غير وراثية، فإن الخبرة السياسية اليمنية تشير إلى أنها تعدّ استثناء في حياة اليمنيين السياسية، إذ إن هذه الآلية، غالباً، ما تُستدعى لتثبيت الأمر الواقع ومحاولة شرعنته لا تغييره. فالملاحظ أن القابض على السلطة قد يشجع على ظهور هذه الآلية، ولكن بشكل ديكوري، ليزين بها حكمه القائم وتثبيته واستمراره، لا تغييره.

وللأسف، فإن الخبرة السياسية اليمنية قد عجزت، وما زالت، عن تقديم مثال واحد (جاد وحقيقي) تُفعَّل فيه هذه الآلية السلمية الديمقراطية. فالملاحظ أن تداول السلطة في ما بين الرؤساء المتعاقبين يتم «كرهاً أو قسراً»، لا «رضاءً واختياراً»، إذ يُفعَّل مبدأ التناوب «الدموي» للسلطة، لا التداول «السلمي» لها!. ومع ذلك، فإن من الإنصاف الإشارة إلى محاولة معاصرة للاستعانة بآلية سلمية (ذات توجه ديمقراطي) في تولي رئاسة الدولة تمّت عام ١٩٩٩. فقد شهد أيلول/ سبتمبر ١٩٩٩ أول انتخابات شعبية مباشرة لرئاسة دولة الوحدة فاز فيها الرئيس علي عبد الله صالح. ويمكن القول في هذا السياق، إنه بالرغم من أهمية هذه

الانتخابات الرئاسية كسابقة في الحياة السياسية اليمنية، إلا أنها قد افتقرت إلى المنافسة الجادة، إذ كانت تعوزها المشاركة والمنافسة الحقيقية من الفاعلين في الساحة السياسية اليمنية(٢٣).

● يمكن رصد مجموعتين من المحددات، داخلية وخارجية، لصنع القرار الرئاسي.

من أهم المحددات الداخلية ما يلي:

ثمة **محدد اجتماعي** أساسي هو المتغير القبلي، والقبيلة اليمنية تعدّ من أهل السيف بالمفهوم الخلدوني، فهي عادة ما تكون قريبة من أهل السلطة والحكم في اليمن، متأثرة بالحاكم السياسي، ومؤثرة في قراراته في علاقة تأثير وتأثر.

كما أن حضور بعض عوامل قوة النظام القبلي، مثل استمرار الوعي العصبي بمضامينه التعاونية والتعاضدية، وتوقّده لدى بعض القبائل، ونجاحها في تجميع مصالح أعضائها والتعبير عن مطالبهم، وامتلاكها آليات فاعلة تمكّنها من صد مخاطر العنف المنظم، ودرء الأفعال القهرية والقمعية التي قد تبالغ في ممارستها السلطة الحاكمة، وقيام بعض التحالفات (القبلية/القبلية)؛ من أهم العوامل المؤثرة في صانع القرار السياسي.

ويتعين التذكير هنا بصعوبة سيطرة السلطة المركزية على كثير من القبائل القاطنة في الحصون والجبال العالية، ومن ثم سهولة قيام حالات التمرد القبلية، وفرض بعض مطالبها على الحاكم السياسي. وقد شهد اليمن عبر التاريخ ما يمكن تسميته بـ «ظاهرة الانتفاضات والتمرّدات القبلية».

هذا، ويمكن تلمس التأثير القبلي في صانع القرار الرئاسي، عبر سعي السلطة المركزية إلى استرضاء بعض القبائل ذات المواقع الجغرافية المهمة، وخاصة إبّان مواجهة الدولة لأزمات عدوان خارجي. هذا إضافة إلى تنامي أهمية بعض القبائل اليمنية المحاذية لدول الجوار الجغرافي، حيث تسعى بعض هذه الدول إلى إرضاء بعض القبائل واستمالتها عن طريق الإغراءات المادية، ومحاولة استخدامها كعامل ضغط سياسي لتنفيذ مخططاتها وأهدافها على أرض اليمن، الأمر الذي

---

(٢٣) في تقييم هذه الانتخابات الرئاسية ودلالاتها السياسية، انظر: الظاهري، **المجتمع والدولة في اليمن**، ص ٢٣٥ ـ ٢٤١.

يزيد من دور بعض زعماء القبائل وثقلهم لدى الحاكم السياسي[٢٤].

وثمة **محدد ثقافي** قد لا يساعد على نضج القرار السياسي ورشادته. فالثقافة اليمنية تخلط بين مفهومي ابتلاء السماء والتقصير البشري؛ بمعنى شيوع الصبر على القهر والاستبداد الدنيوي وتلبيسه رداء «الابتلاء» من السماء، وبالتالي يفلت الحاكم القاهر وغير الرشيد في قراراته من العقاب. والدلالة السياسية هنا استمرار معاناة كثير من المحكومين دون الوعي بأن من أسباب معاناتهم عدم رشد القرار السياسي وتواري شرعية الإنجاز والأداء.

كما أن الثقافة اليمنية تحافظ على الوضع الراهن رغم سوئه، وتميل إلى إزاحة المسؤولية عن الذات، بدءاً من الحاكم السياسي، مروراً بوزرائه، وانتهاءً بمعارضيه ومحكوميه، في مقابل المبالغة و«التهويل» من أخطاء الخصوم السياسيين، فينتشر الفساد، ويتم الركون إلى التفسيرات التبسيطية الجاهزة وتسويقها على أنها المسؤولة عن تردّي الوضع المجتمعي العام، ويتم الاتكاء كثيراً على نظرية المؤامرة مع تقديس صانع القرار (أو الزعيم الملهم)، رغم عدم تحقيق حد أدنى من مطالب محكوميه.

وهناك **محدد جغرافي**، فعلى الرغم من إجماع اليمنيين حول أهمية توحيد الوطن اليمني، إلا أن التمعّن في قرارات تشكيل الحكومات المتعاقبة في ظل دولة الوحدة يدفع إلى الاستنتاج بحضور المتغيّر الجغرافي (أو المناطقي والجهوي) في تكوين النخبة الحاكمة، إذ يلاحظ أن صانع القرار يبدي اهتماماً واضحاً بهذا المتغير، ومع أن حرصه على التمثيل الجغرافي لا يشكل مثلبة سياسية، إلا أن المعيب هو أن تُستبدل الثقة بالكفاءة.

ويوجد **محدد اقتصادي** لكون بعض أعضاء النخبة الحاكمة كثيراً ما يُعيرون المتغير الاقتصادي أهمية كبيرة، خاصة إذا علمنا أنهم يأتون إلى الحكم فقراء، ثم يغدون أغنياء ومترفين، بسبب أن السلطة أو الجاه مجلبة للمال. كما قد يؤثر المتغير الاقتصادي في صانع القرار اليمني لكون ضعف اقتصاد الدولة يدفع إلى التعويل على المساعدات والقروض الخارجية.

---

(٢٤) لمزيد من التفاصيل حول الدور السياسي للقبيلة اليمنية، والأمثلة الدالة على استنتاجات الباحث، انظر: محمد الظاهري، **الدور السياسي للقبيلة في اليمن** (القاهرة: مكتبة مدبولي، ١٩٩٦)، ص ١٨٣ ـ ١٨٤.

ومن ثم، فالمحدد الاقتصادي قد يؤثر في صانع القرار اليمني عبر مستويين: **الأول** توجيهه نحو التشبث بالسلطة، وعدم تداولها، والعض عليها بالنواجذ، **والثاني** دفعه نحو الاستعانة بالخارج، مما قد يمثل قيداً على إرادته وعلى سيادة الدولة.

كما يوجد **محدد نفسي** من خلال تأثر القرارات بالسمات النفسية للحاكم، ومن قبيل تلك السمات مَن الحاكم على المحكومين بما يقيمه من مؤسسات شكلية وديكورية، وغير فاعلة، حتى نجد هذا الحاكم يصرح بقوله: «الأحزاب أنا جبتها [أوجدتها]، وأنا خلقت التعددية، وأنا أوجدت الديمقراطية وأنا الذي هيأت المناخ لها. . .»(٢٥). ثم هناك السمة الخاصة بضعف الثقة أو حتى غيابها بين الحاكم والمحكومين، وهو ما يحدو الحاكم إلى تحذير كل من تسوّل له نفسه منافسته على السلطة، بأقوال من طراز:

إن «الحكم في اليمن كالرقص على رؤوس الثعابين»(٢٦).

إن «كرسي الحكم نار لمن يشعر بالمسؤولية الوطنية»(٢٧).

إن «كان الجالس على كرسي الحكم [في اليمن] آنذاك كالجالس على الجمر، فلم يكن هناك أحد يريد أن يستجير من الرمضاء بالنار»(٢٨).

ويعزز من ضعف الثقة في المحكومين سوابق الاغتيال السياسي لحكام يمنيين، مما يدفع الحاكم إلى صنع قرارات تتسم بحضور مبالغ فيه للجانب الأمني، وتقريب أصحاب الثقة قبل أصحاب الكفاءة.

وأخيراً ثمة **محدد عسكري** ينبع مما سبق ذكره عن أن من سمات الثقافة اليمنية أنها ثقافة قتالية تمجد الحرب والقتال، إذ إن الآلية الحربية (آلية أهل

---

(٢٥) حديث الرئيس علي عبد الله صالح أمام الصحفيين، في: **الثورة** (صنعاء)، ٢/ ٣/ ٢٠٠١، ص ١ و٧.

(٢٦) حديث الرئيس علي عبد الله صالح لقناة «أم بي سي» (MBC) التلفزيونية عبر برنامج **حكايتي**، بتاريخ ٦ آب/ أغسطس ٢٠٠٥، تمام الساعة العاشرة والنصف بتوقيت صنعاء.

(٢٧) «خطاب الرئيس علي عبد الله صالح في ختام أعمال المؤتمر الوطني للطفولة والشباب الذي عقد بصنعاء في ٢٢/ ٢/ ٢٠٠٦،» **٢٦ سبتمبر** (صنعاء)، ٢٣/ ٢/ ٢٠٠٦، ص ١ ـ ٢.

(٢٨) «حديث للرئيس علي عبد الله صالح في مقابلة أجراها رياض نجيب الريس،» في: رياض نجيب الريس، **رياح الجنوب: اليمن ودوره في الجزيرة العربية** (بيروت: رياض الريس للكتب والنشر، ١٩٩٨)، ص ٤٨.

السيف) كانت من أهم آليات تولي السلطة وانتقالها في النظام السياسي اليمني على نحو يدعم علاقة صانع القرار بالمؤسسة العسكرية، ويلجئه إلى ما يمكن تسميته بـ «العصبية المسلحة المصطنعة»، أي تلك العصبية التي يستعين بها الطامع في الوصول إلى سدّة الحكم، والتي يرسخ وجودها عقب إمساكه بزمام السلطة، كي تمكّنه من التشبث بالحكم أطول فترة ممكنة.

وتتكون هذه العصبية من أقارب الحاكم السياسي، ومن يثق فيهم من زملائه ومعارفه، وأيضاً من القيادات موضع الثقة في المؤسسة العسكرية والأمنية، وفي القبائل. يساعد على ذلك أن الحاكم السياسي يأتي غالباً من خارج شريحة شيوخ القبائل، ولا يمتلك عصبية قبلية قوية يستند إليها في حكمه.

ومن الأمثلة ذات الدلالة هنا سعي كثير من الحكام اليمنيين المعاصرين إلى تولية أقاربهم مناصب مهمة في المؤسسة العسكرية والأمنية، مثل: قيام الرئيس الأسبق عبد الرحمن الأرياني (وهو من شريحة القضاة) بتولية قريبه محمد عبد الله الأرياني منصب القائد العام للقوات المسلحة. وكذا قيام الرئيس الأسبق إبراهيم الحمدي بتنصيب أخيه عبد الله الحمدي كقائد لقوات العمالقة اليمنية. أما أقارب الرئيس علي عبد الله صالح، فإنهم ما يزالون يتبوأون مناصب مهمة في المؤسسة العسكرية والأمنية[٢٩].

أما في ما يخص **المحدد الخارجي**، فإن إحدى إشكاليات العقل السياسي اليمني عامة، وصانع القرار خاصة، هي الهرب من مشاكل الداخل باتجاه الخارج. فاليمنيون، بمن فيهم رئيسهم، مولعون بتحكيم الخارج ومحاكاته، في مقابل مخاصمة الداخل وإهماله. وكمثال، فإن صانع القرار يجعل من توجه اليمن نحو الأخذ بالتعددية السياسية بمثابة خدمة للخارج الذي يتعين عليه دعم اليمن. فها هو رئيس الدولة اليمنية يصرح بالقول: «اليمن في حاجة إلى دعم سياسي ومعنوي وتنموي؛ نريد دعماً أمريكياً في هذا المجال للحفاظ على سلامة النهج الديمقراطي. نحن قدمنا إلى العالم الخارجي وأمريكا والنظام الدولي الجديد التعددية السياسية. . .»[٣٠].

ويبدو أن سمة التمثل بالخارج والركون إليه ليست سمة يمنية، بل ربما

---

(٢٩) الظاهري، **المجتمع والدولة في اليمن**، ص ٢٣٥ ـ ٢٣٦.

(٣٠) «حديث الرئيس علي عبد الله صالح،» **الحياة**، ٢/ ٤/ ٢٠٠٠، ص ٢.

عربية. والخطورة، هنا، أن هذه المحاكاة والتأثر بالخارج و«مؤاخاته» قد تؤدي إلى ارتهان القرار السياسي اليمني (وكذا العربي)، وذيوع التبلد السياسي، وغياب رد الفعل تجاه الخطر الخارجي الظاهر للعيان.

ب ـ دور الحكومة في إطار النظام السياسي اليمني

تتمثل الحكومة اليمنية، وفقاً للدستور[٣١]، في مجلس الوزراء، وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة. ويتولى المجلس تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدفاعية. كما يتبع الحكومة جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية في الدولة.

وثمة صعوبة حقيقية تواجه من يتصدّى لدراسة أداء المؤسسات الرسمية وتقييم مخرجاتها، إذ يلاحظ مبالغة الحكومة في رصد أعمالها العادية وتصويرها على أنها منجزات عملاقة. وفي المقابل، تسعى إلى التهوين من مثالبها، وجوانب تقصيرها، بل إن كثيراً من الأخطاء الحكومية يتم تحميلها إما للمعارضة السياسية، وإما لِـ «التآمر الخارجي»؛ في محاولة لإزاحة المسؤولية عن النفس.

لذلك، وبهدف الوصول إلى حقيقة الأداء الحكومي، بعيداً عن «التهويل» أو «التهوين»، يمكن الاحتكام إلى معايير موضوعية في تقييم الأداء، في إطار ما يُعرف في التحليل السياسي بـ «قدرات» النظام السياسي ووظائفه، وهي القدرات الاستخراجية، والتنظيمية، والتوزيعية، والرمزية، والقدرة الاستجابية[٣٢].

● **القدرة الاستخراجية**

يلاحظ تدني قدرة الحكومة اليمنية وعجزها عن تعبئة الموارد المادية والبشرية؛ ومن شواهد هذا الاستنتاج ما يلي:

ـ تباطؤ معدل النمو الاقتصادي، إذ إنه لا يتجاوز ٣,٣ بالمئة.

ـ وجود أوجه قصور في بنية الإيرادات العامة التي تعتمد على موارد محدودة، كإيرادات النفط والغاز التي تشكل ٦٦,٥ بالمئة من جملة الإيرادات

---

(٣١) المادة ١٣٠ من الدستور اليمني.

(٣٢) لمزيد من التفاصيل حول هذه القدرات الخمس، انظر: كمال المنوفي، **أصول النظم السياسية المقارنة** (الكويت: شركة الربيعان للنشر والتوزيع، ١٩٨٧)، ص ١٠٧ ـ ١٠٨.

الذاتية، علماً بأن هذه الموارد تتعرّض أسعارها للتقلب هبوطاً وارتفاعاً بين حين وآخر، إضافة إلى تراجع كمية النفط المنتج إلى ٤٢٣ ألف برميل يومياً، وفي المقابل لا يوجد اهتمام حكومي كافٍ بالزراعة وبالثروة السمكية الضخمة وتنميتها، رغم إمكانية أن تغدو مصدراً للنقد الأجنبي.

ـ تدهور القوة الشرائية للعملة الوطنية (الريال) أمام الدولار، فقد انخفض سعر الصرف خلال عام ٢٠٠٤ من ١٧٨,٢ ريال للدولار إلى ١٨٤,٥ ريال للدولار.

ـ التراجع الواضح في نمو كل من الاستثمار الخاص والأجنبي بمعدل ـ ٩ بالمئة ـ ٤٣,٧ بالمئة على التوالي، مما يشير إلى استمرار معاناة البيئة الاستثمارية من التعقيدات الإدارية والتخوف من تحول هذه البيئة إلى بيئة طاردة لرؤوس الأموال الوطنية.

ـ اتساع حجم التهرب الضريبي، إذ إن ٤ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي يضيع على الخزينة العامة بسبب التهرب الضريبي.

ـ انتشار ظاهرة التهرب الجمركي، إذ قدرت الرسوم الجمركية غير المحصّلة بأكثر من ٢٠٠ مليار ريال خلال الفترة (١٩٩٩ ـ ٢٠٠١)[٣٣].

ـ على الرغم من امتلاك اليمن قطاعاً سياحياً مهماً يمكن أن يدر العملة الصعبة، إلا أن هذا القطاع لا يلقى العناية الكاملة.

ـ انخفاض عائد وحدات القطاع الاقتصادي بسبب الفساد المالي والإداري.

- **القدرة التنظيمية**

يلاحظ عجز الحكومة اليمنية عن توجيه سلوك الأفراد والجماعات وضبطها. ومن مؤشرات ذلك:

ـ فساد القضاء، وغياب كلٍ من مبدأ الثواب والعقاب وسيادة القانون، ومن ثم ضعف سلطة الرقابة والضبط.

ـ استمرار ظاهرة الثأر وانتشارها.

---

(٣٣) تم استخراج هذه النسب والأرقام من: **تقرير اللجنة النيابية المكلفة بدراسة مشاريع موازنات عام ٢٠٠٤** (صنعاء: مجلس النواب اليمني، ٢٠٠٥).

ـ تدني قدرة الأجهزة الأمنية على تعقب الظواهر الاجتماعية الخطيرة التي تؤثر سلباً في المجتمع.

ـ عجز الحكومة عن تفعيل قدرتها التنظيمية لضبط الأمن، خصوصاً في بعض المحافظات، مثلما حدث في محافظة صعدة، أو ما عُرف إعلامياً بـ «تمرد الحوثي»، إذ اعترف وزير الداخلية بأن حسين بدر الدين الحوثي قد استطاع ممارسة نشاطات غير دستورية منذ عام ١٩٩٧ وحتى عام ٢٠٠٤، منها منع المواطنين من أداء الزكاة لأجهزة الدولة، والقيام بشراء أسلحة، وتكوين مليشيات مسلحة[٣٤]. كما أقرّ بوجود أزمة ثقة بين المؤسسات الأمنية والمواطن، بسبب الممارسات السلبية لبعض رجال الأمن[٣٥]. يذكر أن الحرب بين الأمن والحوثيين مرت بست جولات، كان آخرها عام ٢٠٠٩، وأن عبد الملك الحوثي خلف والده حسين الحوثي بعد مقتله في قيادة التمرّد.

ـ تحكيم بعض الأعراف والقيم التقليدية في حلّ نزاعات الأفراد، وهو تحكيم تلجأ إليه الحكومة نفسها عبر وسائل قبلية (تقليدية)، مثل اللجوء إلى «الهجر» وذبح الثيران، أو وضع بنادق لدى الجهة المحكمة.

ـ إذا كان من حق الدولة (بحكم التعريف) احتكار استخدام العنف المشروع، واحتكار القوة المسلحة، فالملاحظ أن ثمة قوى (قبلية تحديداً) تشارك الدولة في حق تملك السلاح واستخدامه[٣٦].

ـ عجز الحكومة عن إصدار بعض القوانين وتنفيذها، ومن ذلك تعثر مشروع قانون حمل السلاح في مجلس النواب، رغم أن الحكومة هي حكومة «الحزب الحاكم» الذي يملك أغلبية مقاعد البرلمان.

- **القدرة التوزيعية**

من مؤشرات تدني القدرة التوزيعية للحكومة اليمنية ما يلي:

ـ تفاقم ظاهرة الفقر وانتشارها بين اليمنيين، وعجز الحكومة عن الحد من

---

(٣٤) انظر: «نص تصريحات وزير الداخلية اليمني حول أحداث صعدة،» وكالة الأنباء اليمنية (سبأ) (مفكرة سبأ الإخبارية)، العدد ٧٩ (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤).

(٣٥) حول اعتراف وزير الداخلية اليمني بوجود أزمة ثقة بين المؤسسة، انظر: **الأمة** (صنعاء)، ١٤/ ٤/ ٢٠٠٥، ص ٣.

(٣٦) الظاهري، **الدور السياسي للقبيلة في اليمن**، ص ١٢٤ ـ ١٢٥.

تزايد أعداد الفقراء. صحيح أن الموارد المتاحة ليست وفيرة نسبياً، إلا أن المسؤولية الحكومية في هذه الحالة تكون أكبر بالعمل على توزيع هذه الموارد توزيعاً عادلاً ورشيداً بين كافة أفراد المجتمع، بدلاً من استمرار احتكار قلة للسلطة والثروة معاً.

ـ تدني الإنفاق على التعليم، وتراجع معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي، إضافة إلى ارتفاع نسبة الأمية.

ـ خلل عميق في قطاع الصحة، من مظاهره ارتفاع معدل الوفيات بين الأطفال من عمر أقل من خمس سنوات، حيث وصل إلى ٨٠ حالة وفاة لكل ألف طفل، وتزايد احتمالات المخاطر الصحية نتيجة لانتشار سوء التغذية، وتدني فرص الحصول على خدمات الرعاية الصحية، حيث لا تغطي سوى ٤٢ بالمئة من حجم السكان، وتزايد الحالات المسجلة لبعض الأمراض الشائعة، وارتفاع نسبة التلوث في مياه الشرب، إذ لا يحصل على مياه نظيفة سوى ٤٠ بالمئة من حجم السكان، ومحدودية خدمات الصرف الصحي[٣٧].

ـ غياب التوزيع العادل لكثير من المشاريع الخدمية، خاصة الصحية والتعليمية، وعدم مراعاة الحاجات الملحّة لكثير من المناطق الريفية من هذه الخدمات.

ـ استشراء ظاهرة الفساد في كثير من القطاعات الاقتصادية المهمة (مثل قطاع النفط)، وإهدار المال العام، وغياب مبادئ، مثل الثواب والعقاب وتكافؤ الفرص ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

● **القدرة الرمزية**

يحتاج أي نظام سياسي إلى رموز عديدة كي يحصل على تأييد المواطنين، ورضاهم عنه. ويمكن القول إن النظام اليمني، وبالتالي الحكومة، يمتلكان قدرة عالية، نسبياً، على استخدام خطب المسؤولين وتصريحاتهم وزياراتهم الميدانية، وإقامة الحشود والعروض العسكرية؛ ومع ذلك فإنهما يعجزان عن الحصول على تأييد شعبي واسع.

---

(٣٧) أخذت هذه النسب من تقرير اللجنة النيابية المكلفة بدراسة مشاريع موازنة عام ٢٠٠٤، في: **تقرير اللجنة النيابية المكلفة بدراسة مشاريع موازنات عام ٢٠٠٤.**

وما يلفت النظر في هذا السياق، وجود اعتراف رسمي «خجول» بمظاهر الفساد، إذ يلاحظ تضمين بعض المسؤولين (بمن فيهم رئيس الدولة ورئيس الوزراء) في عدد من أحاديثهم وخطبهم نقداً لمظاهر الفساد والتسيب[٣٨]، والترف على المستوى الرسمي، لكن مع عدم السعي إلى مكافحة الفساد، وهو ما قد يفسر الفجوة بين توظيف الرموز وضعف الشرعية.

● **القدرة الاستجابية**

إن المتتبع لمخرجات النظام السياسي اليمني، وقرارات الحكومة وسياساتها، يلحظ انخفاض القدرة الاستجابية، بمعنى هامشية تطبيق هذه القرارات، وغياب الجدية في تنفيذ كثير من هذه السياسات. ومن أهم شواهد ذلك:

ـ تدني (إن لم يكن غياب) استجابة الحكومة لتقارير اللجان النيابية، وتوصيات مجلسي النواب والشورى.

ـ عدم الاستجابة لكثير من تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة حول المخالفات المالية والإدارية لكثير من وحدات الجهاز الإداري، والقطاعين العام والمختلط، والمجالس المحلية[٣٩].

ـ انخفاض الاستجابة الحكومية لكثير من المطالب المشروعة للمواطنين، مثل توفير الخدمات الأساسية في مجالات الصحة والتعليم والكهرباء والرعاية الاجتماعية وغيرها.

ـ تعكس أزمات من نوع أحداث صعدة وجود أزمة تغلغل، إذ يلاحظ عدم قدرة الحكومة اليمنية على التغلغل في جميع أنحاء إقليم الدولة اليمنية، مع التسليم بصعوبة التضاريس ووعورة جبال منطقة صعدة.

يذكر أن الرئيس اليمني اعترف بأنه «نتيجة لغياب الدراسات لبعض المشاريع يتعثر تنفيذها، وهذا للأسف ما دأبت عليه الحكومات المتعاقبة التي تقوم باعتماد المشاريع دون إعداد الدراسات لها»[٤٠]. ومؤدى ذلك اكتفاء العقل السياسي اليمني بوصف المشكلة والسعي إلى تشخيصها دون حلها.

---

(٣٨) انظر نص هذه الأحاديث والخطب في: «نص تصريحات وزير الداخلية اليمني حول أحداث صعدة».

(٣٩) لمزيد من التفاصيل، انظر: **الميثاق** (صنعاء)، ٢٦/ ٤/ ٢٠٠٤، و٢/ ٥/ ٢٠٠٥.

(٤٠) انظر نص الحديث الرئاسي كاملاً، في: **الثورة**، ٧/ ٢/ ٢٠٠٦، ص ٣.

ج ـ مجلس الشورى «المُعينّ» وهامشية الدور

رغم صدور مجموعة كبيرة من الدساتير والإعلانات والقرارات الدستورية في اليمن الجمهوري، إلا أن البداية الحقيقية لقيام مجالس نيابية فعلية تعود إلى عام ١٩٦٩، حيث تم «تعيين» أول مجلس نيابي عُرف بـ «المجلس الوطني المؤقت». وتكاد فكرة «تعيين» المجالس تُشكل ظاهرة سياسية في التاريخ اليمني المعاصر، إذ إن مجلس الشورى الحالي يُعدّ امتداداً لظاهرة عرفتها الجمهورية اليمنية منذ أيار/ مايو ١٩٩٠ عندما تم تشكيل مجلس استشاري بالتعيين، كما تم «تعيين» مجلس استشاري بقرار رئيس الجمهورية في أيار/ مايو ١٩٩٧، مكوّن من ٥٩ عضواً[٤١].

ويمكن القول إن فكرة «التعيين» التي عرفتها الحياة السياسية اليمنية ترتبط بدرجة التطور السياسي للمجتمع اليمني، وبطبيعة ثقافته السياسية السائدة، وأعرافه وتقاليده الاجتماعية المرعية.

● **تكوين مجلس الشورى وصلاحياته**

نص الدستور في مادته الرقم (١٢٥) على أن «ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس شورى من ذوي الخبرات والكفاءات والشخصيات الاجتماعية لتوسيع قاعدة المشاركة في الرأي والاستفادة من الكفاءات والخبرات الوطنية».

أما المادة (١٢٦) من الدستور، فقد حددت عدد أعضاء المجلس، إضافة إلى أنها أكدت منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين جميع الأعضاء، إذ «يتكون مجلس الشورى من مئة وأحد عشر عضواً يعينهم رئيس الجمهورية من غير الأعضاء في مجلس النواب أو المجالس المحلية».

أما المهام الرئيسية لمجلس الشورى، كما حددها الدستور في المادة (١٢٥)، فأبرزها تقديم الدراسات والمقترحات المساعدة على رسم الاستراتيجيا التنموية للدولة، وتفعيل مؤسساتها بما يرسخ النهج الديمقراطي ويعمّق الوحدة الوطنية، وتقديم الرأي والمشورة في المواضيع التي يعرضها رئيس الجمهورية، والاشتراك مع مجلس النواب في تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية، والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسلم والحدود، ورعاية الصحافة ومنظمات المجتمع المدني وتفعيلها،

---

(٤١) راجع أسماء أعضاء المجلس الاستشاري في: ٢٦ سبتمبر، ١٢/٦/١٩٩٧.

إضافة إلى رعاية تجربة السلطة المحلية، وتقييم السياسات الاقتصادية واستعراض تقارير جهاز الرقابة والمحاسبة ورفع تقرير بشأنها إلى رئيس الجمهورية.

● **الدلالات السياسية لتكوين مجلس الشورى (بالتعيين)**

يُفترض أن يقوم المجلس المعُين (مجلس الشورى) بتعويض نقص الكفاءات في العناصر المنتخبة. وقد حرص الدستور اليمني، وكذا اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة بقرار رئيس الجمهورية عام ٢٠٠٢ (عبر المادة السادسة الفقرة ج)، على أن يكون عضو مجلس الشورى «من ذوي الخبرات والكفاءات والشخصيات الاجتماعية»، إلا أن آلية «التعيين» تُعبر عن مرحلة أقل تطوراً بالمعيار الديمقراطي إذا ما قورنت بآلية «الانتخابات»، إذ إن استمرار الأخذ بآلية «التعيين» يشير إلى أن المجتمع ما يزال في مرحلة متدنية من تطوره السياسي مقارنة بحركة تطور المجتمعات التي انتقلت إلى تبني آلية «الانتخاب» التي تسمح بالمفاضلة بين البدائل المتعددة. يضاف إلى ما سبق ما يلي:

ـ إن الأخذ بـ «التعيين» يُعزز من غلبة السلطة التنفيذية وسطوتها على السلطة التشريعية؛ إذ إن استقراء نصوص دستور الجمهورية اليمنية يدفع إلى الاستنتاج بوجود صلاحيات دستورية لرئيس الجمهورية، تمكّنه من السيطرة على السلطة التشريعية، خاصة في ظل ضعف أو غياب فاعلية مجلس النواب «المنتخب»، وتدني أدائه التشريعي والرقابي، بل وعجزه عن تفعيل صلاحياته الدستورية تجاه الحكومة.

ـ ترأس الحاكم السياسي كلاً من السلطة التنفيذية والحزب الحاكم، وتداخل مفهوم الدولة اليمنية مع مفهوم الحزب الحاكم، وإدارتهما بشكل فعلي من قبل رئيس الدولة، حيث يشهد الواقع السياسي اليمني (كما هو الحال في بقية الواقع السياسي العربي) اختزال مفهوم الدولة ومؤسساتها في شخوص حكامها.

ـ كما أن فكرة «التعيين» تثير إشكالية تأثير صاحب قرار التعيين (وهو رئيس الدولة) في من قام بتعيينهم.

ـ إن فكرة «التعيين» قد تُقيد مبدأ الفصل بين السلطات، وتدفع باتجاه التخوف من تهديد مفهوم الدولة القانونية، واختزال السلطات الثلاث بيد سلطة واحدة، هي السلطة التنفيذية، واختزال الأخيرة بشخص الحاكم ليغدو صاحب سلطة مطلقة هي «مفسدة مطلقة».

ـ أما أهم دلالة سياسية، وأخطر صلاحية لمجلس الشورى «المُعيَّن»، فهي اشتراكه مع مجلس النواب «المُنتَخب» في تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية (الفقرة هـ، المادة ١٢٥ من الدستور).

فمنح مجلس الشورى هذه الصلاحية، تحديداً، لا يعدّ من أهم شواهد سطوة صلاحيات السلطة التنفيذية وتمددها على حساب السلطة التشريعية فحسب، بل ومؤشراً على إمكانية تهديد مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين المتقدمين إلى التنافس على منصب رئاسة الدولة اليمنية مستقبلاً؛ إذ إن فرصة رئيس الجمهورية في الترشح إلى هذا المنصب مستقبلاً تكون كبيرة، بل ومؤكدة، لكونه رئيس الدولة ـ أثناء الترشح ـ ورئيس الحزب الحاكم، الذي يمتلك أغلب مقاعد مجلس النواب، إضافة إلى افتراض تأييد غالبية مجلس الشورى «المعين» لمن قام بتعيينه.

كما أن أهمية هذه الصلاحية ليست في ضمان ترشح رئيس الجمهورية لمدة ثانية فحسب، بل كذلك في القدرة المحتملة للرئيس على الحيلولة دون حصول المعارضين ممن قد يرشحون أنفسهم لمنافسته على نسبة ٥ بالمئة من مجموع أعضاء مجلسي النواب والشورى، وهي النسبة المطلوبة دستورياً للترشح لرئاسة الدولة.

- **المجلس بين «شوروية» المبنى و«قتالية» المعنى**

يذهب كثير من الباحثين إلى أن اليمن قد عرف قديماً نوعاً من المجالس النيابية (مثل المجالس التي سُمّيت بـ «المزود» أو «المسود»)، وقد كانت بمثابة مجالس استشارية مكوّنة من ممثلي المدن ورؤساء القبائل[٤٢]. كما عرفت أسلوب المشاركة في الحكم منذ القدم. ويمكن الاستشهاد بما ورد في القرآن الكريم على لسان ملكة اليمن بلقيس بقولها: ﴿**قالت يا أيها الملأ أفتوني في أمري ما كنت قاطعة أمراً حتى تشهدون**﴾[٤٣].

---

(٤٢) لمزيد من التفاصيل عن هذه المجالس النيابية القديمة، انظر: أحمد حسين شرف الدين، **اليمن عبر التاريخ: من القرن الرابع عشر قبل الميلاد إلى القرن العشرين: دراسة جغرافية، تاريخية، سياسية شاملة**، ط ٣ ([د. م.]: أحمد حسين شرف الدين، ١٩٦٤)، ص ١٠٥، وعبد الله الشور، **هذه هي اليمن** (بيروت: دار العودة، [د. ت.])، ص ١٩٢، وللتعرّف على نشاط مجلس الشورى، انظر: **تقرير جلسات مجلس الشورى للعام ٢٠٠٤** (صنعاء: الإدارة العامة للجلسات، ٢٠٠٥)، ولتقييم أداء المجلس لعام ٢٠٠٤ انظر: **التقرير الإستراتيجي اليمني لعام ٢٠٠٤**، ص ٦٤ ـ ٦٥.

(٤٣) **القرآن الكريم**، «سورة النمل،» الآية ٣٢.

وإذا كان القرآن الكريم قد سجل «شوروية» الملكة بلقيس، إلا أنه يلاحظ حضور الثقافة القتالية، إذ سجل القرآن الكريم، أيضاً «الانسحاب السياسي» لعلية القوم أو أهل المشورة، أو ما عُرف تاريخياً بمفهوم «الملأ» في مقابل حضورهم «الحربي» وسمعتهم القتالية على حساب «تواريهم السياسي»، بل وربما سلبيتهم السياسية في إبداء رأيهم وإعلان مشورتهم لحاكمهم، رغم أن الحاكم السياسي (العربي) نادراً ما يستشير محكوميه.

وقد تجلى موقف هؤلاء (الملأ) كما عبّر عنه القرآن الكريم، حيث يورد جوابهم عن ملكتهم كـ «أهل سيف»، و«أهل قتال» وليس كـ «أصحاب سياسة»؛ قال تعالى: ﴿**قالوا نحن أولوا قوة وأولوا بأس شديد والأمر إليك فانظري ماذا تأمرين**﴾.

وهكذا يلاحظ أن أولئك (الملأ) قد فضلوا أن يكونوا «أهل سيف»، أي أهل قوة حربية وقتالية بتقريرهم أنهم «أولوا قوة وأولوا بأس شديد»، أما السياسة فيبدو أنهم قد أوكلوها إلى ملكتهم و«حاكمهم السياسي» بقولهم: ﴿**والأمر إليك فانظري ماذا تأمرين**﴾.

وفي ما يخصّ الواقع اليمني المعاصر، نجد بعض «أهل القلم» من أعضاء مجلس الشورى، وهم يصدرون كثيراً من توصياتهم ويرفعونها إلى السلطة التنفيذية (الحكومة تحديداً)، للاستفادة منها، لا يجدون آذاناً صاغية، فإن وجدوها فإن هذه التوصيات لا تؤتي أُكلها، لأن الحكومة، كما يبدو، هي أقرب إلى «أهل السيف» منه إلى «أهل القلم»[(٤٤)]، وهو ما دللت عليه معالجات حكومية لأزمات مثل أزمة صعدة وأزمة الانفصال.

د ـ مجلس النواب بين الصلاحيات الدستورية وتواضع الأداء

يتناول هذا الجزء صلاحيات مجلس النواب وعوائق ممارستها والتفسيرات المختلفة لها.

- **صلاحيات مجلس النواب ووظائفه الدستورية**

يمثل مجلس النواب السلطة التشريعية للدولة اليمنية، وقد حدد الدستور الحالي،

---

(٤٤) انظر: **الصحوة**، ٢٢/٤/٢٠٠٤، ص ١ و٤، وحول تصريح رئيس الوزراء عن إلغاء الحكومة اتفاقية بيع جزء من القطاع النفطي، انظر: **٢٦ سبتمبر**، ١٦/٩/٢٠٠٤، ص ١.

عبر مادته الثانية والستين، وظائف المجلس وصلاحياته في ثلاث وظائف رئيسية:

أولها: الوظيفة التشريعية: «مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذي يقرر القوانين».

وثانيتها: الوظيفة السياسية أو الرقابية، إذ يحق للسلطة التشريعية القيام بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وأعمال الحكومة تحديداً، عبر وسائل عدة منها: السؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق، والاقتراح بسحب الثقة، إضافة إلى طرح موضوع عام للمناقشة.

وثالثتها: الوظيفة المالية، وتتمثل في الموافقة على الموازنة العامة للدولة، وعلى الحساب الختامي، وعلى الضرائب والقروض، إضافة إلى المصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات السياسية والاقتصادية الدولية.

ويلاحظ أنه لتسهيل ممارسة المجلس لوظيفته الرقابية، ونتيجة الطبيعة المتخصصة لبعض الموضوعات، تم إنشاء عدد من اللجان البرلمانية من بين الأعضاء، بلغ عشرين لجنة دائمة، إذ تم استحداث لجنة جديدة إضافة إلى اللجان التسع عشرة، هي لجنة المياه والبيئة.

وقد قامت غالبية اللجان، بناء على تكليف المجلس لها بالنزول الميداني، لمتابعة سير أعمال بعض الوزارات وتقويمها، والتعرّف على أوضاع الخلل والمخالفات، وأوجه القصور وتقصي الحقائق حول بعض قضايا الفساد المالي والإداري. وقد قدمت هذه اللجان تقاريرها وتوصياتها إلى المجلس.

وعلى الرغم من كثرة اللجان التي أصدرت تقاريرها وتوصياتها، إلا أن القليل منها استطاع المجلس تفعيل دوره الرقابي عبرها، ومنها على سبيل المثال تقرير «لجنة التنمية والنفط» التي تعدّ من أهم اللجان وأنشطها، إذ يمكن القول إن أهم دور رقابي مارسه مجلس النواب تجاه بعض أعمال الحكومة، كان بخصوص ما عرف بقضية بيع الحكومة لـ ٦٠ بالمئة من حصة الشركة اليمنية للنفط والغاز في القطاع ٥٣ بمحافظة حضرموت. فلقد أقرّ مجلس النواب في توصياته التي رفعها إلى الحكومة ضرورة إلغاء اتفاقية البيع بشكل نهائي، أو سحب الثقة من وزير النفط. كما قام المجلس باستدعاء الحكومة للوقوف على مدى تنفيذ توصياته بخصوص هذا الموضوع، وحضر رئيس مجلس الوزراء إلى

مجلس النواب مؤكداً قيام الحكومة باتخاذ قرار إلغاء هذه الاتفاقية[٤٥].

ومما يلفت النظر، هنا، أن تفاعلات هذه القضية قد دفعت رئيس الجمهورية إلى توجيه مذكرة إلى الحكومة أكد فيها ضرورة تنفيذ الحكومة لتوصيات مجلس النواب في هذه القضية.

- **المجلس وغياب فاعلية الدور في صنع القرار**

إذا كان مجلس النواب قد فعّل دوره الرقابي، نسبياً، كما ذكر آنفاً، عبر ما عُرف بقضية النفط، فإن هذا لا يعني أن المجلس فعّال رقابياً، بل إن وقوفه في مواجهة الحكومة في هذه القضية الوحيدة، كما يبدو، يُعدّ بمثابة الاستثناء، إذ إن استقراء الواقع السياسي اليمني يومئ إلى ضعف هذا المجلس وقصوره عن أداء كثير من مهامه التي خوّلها له دستور الجمهورية اليمنية، وخاصة المهام الرقابية. ومن شواهد ذلك:

ـ ضعف مشاركة المجلس في تفعيل مبدأ التداول السلمي للسلطة، وفي إنجاز حل سلمي للصراعات السياسية، ومن بينها ما عُرف بـ «أحداث صعدة»، إلا أن كثيراً من الحلول التي اقترحت لحل هذه الأزمة قد طُرح خارج إطار مجلس النواب، ولم يستطع المجلس تشكيل لجنة لتقصّي الحقائق، واكتفى بعض النواب بالتعبير اللفظي عن استيائهم، وعجزهم عن الحصول على معلومات كافية وصحيحة عن تلك الأحداث.

ـ عجز المجلس عن إقرار مشاريع بعض القوانين المهمة، مثل مشروع قانون الأسلحة ومشروع قانون الذمة المالية، وعدم فعالية المجلس في متابعة الحكومة بشأن كثير من التوصيات التي يصدرها، والتي من المفترض قيام الحكومة بتنفيذها.

ـ على الرغم من قسوة المعاناة لغالبية أبناء الشعب اليمني، إلا أن مجلس النواب عجز عن ممارسة دوره الرقابي كما يجب، رغم امتلاكه الحق الدستوري في مراقبة الحكومة، وإمكانية حجب الثقة عنها إن هي قصرت في أداء واجباتها. والملاحظ أنها مقصرة بالفعل، وما انتشار مظاهر الفساد المالي والإداري، وغياب سيادة القانون، إلا دليل على هذا التقصير.

---

(٤٥) أحمد عبد الله الصوفي [وآخرون]، **التحول الديمقراطي في اليمن: التحدي والاستجابة** (صنعاء: المعهد اليمني للديمقراطية، ٢٠٠٣)، ص ١٠٥.

● **محددات ضعف المجلس في صنع القرار**

ثمة محددات ثقافية واجتماعية وتنظيمية يمكن تناولها على التوالي:

هناك محددات مرتبطة بالثقافة اليمنية، فبالرغم من أن مجلس النواب يتكون، وفقاً للدستور، من ٣٠١ عضواً «ينتخبون بطريق الاقتراع السري العام الحر المباشر المتساوي» (المادة ٦٣ من الدستور)، إلا أن اللافت للنظر، بل والغريب، أن هيئة رئاسة المجلس تولت منصبها عن طريق التزكية، وليس الانتخاب، وهذا يُعدّ مخالفاً لمواد لائحة المجلس. ولكن اللجوء إلى «مفهوم التزكية» يجد له جذوراً في «ثقافة تحكيم الخصم السياسي وتزكيته» الشائعة في اليمن. ومن شواهد هذا الاستنتاج أنه على الرغم من قوة العلاقة الشخصية التي كانت تربط بين رئيس الجمهورية ورئيس المؤتمر الشعبي العام علي عبد الله صالح، والشيخ عبد الله بن حسين الأحمر الذي ترأس الهيئة العليا للتجمع اليمني للإصلاح، كما ترأس مجلس النواب حتى وفاته عام ٢٠٠٧، وعلى الرغم من قوة حزب التجمع، إلا أن كل ذلك لم يكن يبرر حصول رئيس الحزب على رئاسة مجلس النواب عبر «التزكية»، وليس «الانتخاب». فقواعد اللعبة السياسية كانت تقتضي أن تكون رئاسة المجلس من قبل الحزب الحاكم (المؤتمر الشعبي العام) الذي حصل على أغلبية كبيرة، وعليه تحمّل مسؤولية نجاح الحكومة أو فشلها، لا أن يزيح المسؤولية عن كاهله كحزب حاكم، ويحمّلها لرئيس مجلس النواب ورئيس التجمع اليمني للإصلاح.

ومن الشواهد الأخرى على ظاهرة التزكية ما أدت إليه من تعيين عبد الوهاب محمود، زعيم حزب البعث العربي الاشتراكي المعارض، الذي لم يتمثل في مجلس ٢٠٠٣ إلا بمقعدين، نائباً لرئيس المجلس، علماً بأن المادة (٧١) من الدستور تنصّ على انتخاب رئيس المجلس ونوابه الثلاثة في أول اجتماع.

كما أن ثمة محددات مرتبطة بطبيعة البناء الاجتماعي، فعلى الرغم من أن التكوين الطبقي لأعضاء السلطة التشريعية يؤثر، عادة، في فعالية أدائهم، إلا أن الملاحظ أن البناء الاجتماعي اليمني لا يعرف تقسيماً طبقياً واضحاً.

وإذا كانت بعض البيانات تشير إلى أن شيوخ القبائل يمثلون ما نسبته ٣٠ بالمئة من أعضاء المجلس[٤٦]، إلا أنه يمكن التنويه، هنا، إلى أن الباحث المدقق

(٤٦) لمراجعة بعض تصريحات النواب حول محاولات تهميش بعض لجان المجلس انظر: **الصحوة**، ١٤/١٢/٢٠٠٣، ص ٧، و**الميثاق**، ٢/٥/٢٠٠٥، ص ٩.

قد يجد صعوبة في التعرّف على نسبة التمثيل الحقيقي لشيوخ القبائل وحجمهم في المجلس، بسبب سعي الحكومة إلى «تفريخ شيوخ جدد «مصطنعين» وإلباسهم عباءة «المشيخة» في إطار بعض القبائل، بهدف ضمان ولاء هؤلاء الشيوخ المصطنعين أو «المستنسخين» للسلطة الحاكمة، وإثارة جذوة الخلاف أو إذكائها بين الشيوخ القبليين (الأصليين) وهذه «الزعامات» المفرخة والمستنسخة، وبالتالي تهميش دور القبائل في مقابل قوة دور الحكومة.

ويبدو أنه بسبب ما يمكن تسميته بـ «السيولة الاجتماعية» أو التداخل الاجتماعي والمهني، يصعب القياس الدقيق لمدى تأثير القوى الاجتماعية المكوّنة لمجلس النواب، وإن كان هذا لا يمنع من القول إن مجلس النواب يضم في عضويته شريحة كبيرة من شيوخ القبائل وأبنائهم، سواء كان هؤلاء الشيوخ (أصليين) أو «مستنسخين»، إضافة إلى شريحة من التجار ورجال الأعمال. ومن الدقة، هنا، الإشارة إلى أنه بالنسبة إلى التركيب المهني، يمكن الاستنتاج أن الشيخ القبلي قد يكون تاجراً ورجل أعمال في آن معاً، كما قد يجمع التاجر ورجل الأعمال إلى جانب مهنته التجارية صفة مشائخية، فيغدو تاجراً وشيخاً معاً. ويتمتع هؤلاء الشيوخ بفعالية كبيرة في تحقيق مصالحهم الخاصة، مقابل هشاشة أدائهم التشريعي والرقابي، رغم تأكيد الدستور (عبر المادة (٧٥))، أن «عضو مجلس النواب يمثل الشعب بكامله ويرعى المصلحة العامة».

وأخيراً، هناك محددات تنظيمية من قبيل عدم احتكام كثير من أعمال المجلس للائحته الداخلية، ومخالفة مداولاته لبعض مواد اللائحة، وغياب الاهتمام الكافي بمتابعة قراراته وتوصياته[٤٧]، وتأجيل بعض تقارير لجان المجلس وتوصياتها، وخاصة تلك المرتبطة بقضايا مهمة، ووضعها في نهاية جدول أعمال المجلس، مما قد يحرم الأعضاء من مناقشتها في حينه، ويفقد كثيراً منها أهميته، ويؤدي إلى الغياب المتكرر لكثير من أعضاء المجلس، وعدم انعكاس تقارير المجلس وتوصياته على أدائه، وعدم التنفيذ الحكومي لكثير من قرارات مجلس النواب وتوصياته، والاكتفاء، غالباً، بالالتزام الحكومي الشكلي تجاه هذه القرارات والتوصيات.

---

(٤٧) لتقييم أداء مجلس النواب لعام ٢٠٠٤ خاصة، انظر: **التقرير الاستراتيجي اليمني لعام ٢٠٠٤**، ص ٥٤ ـ ٥٦.

٣ ـ المؤسسات غير الرسمية

تُعدّ الأحزاب والقبائل اليمنية من أهم مكوّنات المؤسسات غير الرسمية. وسوف نتناول هذين المكوّنين وعلاقتهما بعملية صنع القرار كما يلي:

أ ـ المعارضة الحزبية، النشأة والسمات والوظائف

ستتم معالجة هذه الجزئية في إطار الحديث عن التعددية السياسية والحزبية.

- **نشأة أحزاب المعارضة**

مرت التعددية السياسية والحزبية في اليمن بمرحلتين: **الأولى** قبل قيام دولة الوحدة، ويمكن تسميتها بمرحلة «أحادية للتنظيم السياسي»، أما الثانية فقد اتسمت بالعلانية، وتمثلت في السماح بقيام تعددية حزبية.

وقد اتسمت الأولى بغياب التأطير الدستوري والقانوني لقيام تعددية حزبية، حيث أوجدت السلطات اليمنية المتعاقبة تنظيمات سياسية فوقية، إذ عرف شمال اليمن «التنظيم السياسي الواحد» منذ قيام الثورة عام ١٩٦٢، كان آخرها تنظيم المؤتمر الشعبي العام الذي أُسس عام ١٩٨٢. أما الشطر الجنوبي من اليمن، فقد اختار «نظام الحزب الواحد»، حيث أعلن عام ١٩٧٨ عن قيام الحزب الاشتراكي اليمني، مستنداً إلى الفكر الماركسي ـ اللينيني أو ما عُرف بـ «الاشتراكية العلمية».

ورغم أن كثيراً من الأحزاب اليمنية غير الرسمية كانت تمارس أعمالها سراً، قبل الوحدة، إلا أن الإعلان عن التوجه نحو التعددية الحزبية رسمياً قد جاء عقب قيام دولة الوحدة في أيار/مايو ١٩٩٠، إذ أقر قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية الصادر بتاريخ ١٧/١١/١٩٩١ (عبر المادة ٥) أن «لليمنيين حق تكوين الأحزاب والتنظيمات السياسية، ولهم حق الانتماء الطوعي إلى أي حزب أو تنظيم سياسي»[(٤٨)]. كما نص الدستور على أن «يقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية».

- **سمات أحزاب المعارضة اليمنية**

لقد تأثرت أحزاب المعارضة اليمنية ببيئة النظام السياسي اليمني. وبما أن

---

(٤٨) انظر: نص قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية في: **الجريدة الرسمية** (صنعاء)، ٣١/١١/١٩٩١، ص ٣ ـ ١٥.

الواقع المجتمعي اليمني ما يزال بمنأى عن الحداثة والتطور، من ثم فإن مثالب الأحزاب اليمنية عديدة، لأن «أحزاب الواقع المتخلف وفيرة التخلف، لأنها ليست من أمطار السماء، وإنما هي نبت هذه الأرض...»[49].

ومن أهم سمات التعددية السياسية والحزبية المستمدة من البيئة، ارتكانها **أولاً** على القاعدة القبلية، وتشبعها **ثانياً** بثقافة العنف التي تمتزج بثقافة الثأر القبلي، وتتسبب في حدة الصراعات الحزبية، وخلطها **ثالثاً** بين التقليدية والحداثة، حيث يتعانق الحزب مع القبيلة، ليبرز مفهوم «الحزب/القبيلة»، فتتم «قبلية الحزب»، أي تحويل الحزب السياسي إلى «كائن مسخ» يأخذ من القبيلة أسوأ ما تملك من قيم كقيمة «الثأر القبلي»، فيتحول إلى «ثأر حزبي». كما يتم «تحزيب القبيلة» بأن يتم تلبيس زعيم القبيلة ورجالها «شعار الحزب وتلقينهم مقولاته» ومنحهم عضويته، مع بقاء القيم القبلية التقليدية متجذّرة وراسخة في نفوسهم[50].

● **وظائف أحزاب المعارضة**

تختزل الأحزاب اليمنية، وخاصة المعارضة منها، جميع الوظائف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المتغير السياسي، وتحديداً في المشاركة السياسية، حيث تقوم بالحشد والتعبئة لخوض الانتخابات (سواء كانت انتخابات برلمانية أو محلية أو حتى رئاسية). وهذه الوظيفة السياسية (التعبوية) تتسم، غالباً، بالموسمية، إذ تنتهي بانتهاء الانتخابات، بل إن البعض يرى أن الأحزاب اليمنية تمارس ما يمكن تسميته بـ «نوع من التبشير السياسي»[51]. هذا عدا بعض الأنشطة الاجتماعية، بهدف الاستقطاب، سواء عبر الجمعيات الخيرية أو عبر إصدار المطبوعات والصحف، وإن كانت هذه الأنشطة بدورها مؤقتة وقصيرة العمر، واستثنائية في حياة بعض الأحزاب.

● **ضعف المشاركة الحزبية في صنع القرار**

إن من سمات علاقة الأغلبية بالمعارضة في الوطن العربي عامة، وفي اليمن خاصة، ليس فقط غلبة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، بل

---

(٤٩) عبد الله البردوني، **الثقافة والثورة في اليمن** (دمشق: مطبعة الكاتب العربي، ١٩٩١)، ص ٣٤.

(٥٠) الظاهري، **المجتمع والدولة في اليمن**، ص ٢٨٤ ـ ٢٨٥.

(٥١) انظر: مقابلة لمحمد محسن الظاهري مع جار الله عمر عضو المكتب السياسي للحزب الاشتراكي اليمني وأمينه العام المساعد في مسكنه بالقاهرة، ١٢ نيسان/أبريل ١٩٩٧.

كذلك عدم اعتبار المعارضة بديلاً محتملاً للسلطة الحاكمة، حيث يقتصر دورها في أحسن الأحوال على الرقابة الشكلية للحكومة، بل إن الحالة قد تكون معكوسة، حيث تراقب الحكومة المعارضة. وتتمثل أحزاب، المعارضة في ما يعرف باسم أحزاب اللقاء المشترك، وهي ستة أحزاب، أكبرها على الإطلاق التجمع اليمني للإصلاح، ومن بعده الحزب الاشتراكي، والتنظيم الوحدوي الناصري، وحزب البعث العربي الاشتراكي، وحزبا الحق واتحاد القوى الشعبية اليمنية. ويعكس الترتيب السابق الأهمية النسبية لتلك الأحزاب في برلمان عام ٢٠٠٣ الذي حصل فيه حزب المؤتمر الشعبي الحاكم على أكثر من ثلثي المقاعد الـ ٣٠١، فيما قلّ تمثيل المعارضة عن ٢٠ بالمئة[٥٢].

ومن مظاهر ضعف التأثير الحزبي للمعارضة في صنع القرار في اليمن، تركيز تلك المعارضة الحزبية على ظاهرة إطلاق الشعارات المندّدة، من قبيل: «يؤسف أحزاب اللقاء المشترك استمرار موقف السلطة المهيمن والمستهتر بالحقوق والحريات»[٥٣]، أو الشعارات المناشدة، مثل: «مناشدة السلطة مغادرة أسلوب التقييم وصناعة الأزمات»[٥٤]، وهذا نشاط لا يغيّر الواقع ولا يبدله.

- **عوامل ضعف المعارضة الحزبية وتدني مشاركتها في صنع القرار**

يمكن تناول أهم عوامل ضعف هذه الأحزاب وفشلها في التأثير في صانع القرار، بدءاً من العوامل المجتمعية، مروراً بالعوامل المرتبطة بطبيعة النظام السياسي والعلاقات الحزبية البينية، وانتهاءً بالعوامل المرتبطة بمحاكاة الخارج والتأثر به.

أما العوامل المجتمعية، فإنها تنبع من أن الأحزاب السياسية لا تعيش في فراغ، بل هي وليدة واقعها الاجتماعي الذي يميزه تفشي الأمية التي تحول دون تفاعل المواطن اليمني مع التجربة الحزبية، خصوصاً مع كون القبيلة من أهم القوى الفاعلة اجتماعياً وسياسياً أيضاً. كما أن شحّ الموارد المالية يؤدي إلى عجز أحزاب المعارضة عن تمويل أنشطتها، ويرهن إرادتها، في حال لجأت إلى التمويل

---

(٥٢) انظر: «تجربة أحزاب اللقاء المشترك،» ورقة قدمت إلى: **ندوة اللقاء المشترك: الواقع والطموح** (صنعاء: [د. ن.]، ٢٠٠٥)، ص ٥.

(٥٣) انظر: «نص بيان أحزاب اللقاء المشترك،» **الشورى** (صنعاء)، ٧/٧/٢٠٠٤، ص ٢.

(٥٤) انظر: «نص بيان أحزاب اللقاء المشترك الذي يدعو للبعد عن معالجة الأزمات بافتعال أخرى،» **الوحدوي** (صنعاء)، ٢١/٩/٢٠٠٤، ص ٥.

من السلطة أو من الخارج، لإرادة غير إرادتها، كما يفقدها مصداقيتها. هذا إلى أن الثقافة اليمنية ثقافة طاردة للعمل الحزبي، بسبب التنشئة السياسية المغلوطة. ففي مرحلة ما قبل الوحدة، ارتبطت الحزبية في الشمال بالعمالة، على حدّ تعبير الرئيس اليمني السابق عبد الرحمن الأرياني(٥٥). أما في الجنوب، فقد اعتبرت التعددية الحزبية مفهوماً رأسمالياً غربياً وافداً بسبب اعتناق مفهوم الحزب الطليعي والأيديولوجيا الماركسية ـ اللينينية(٥٦).

وأما العوامل السياسية، فإنها تنبع من النظام السياسي الذي يشجع على الانشقاقات الحزبية، مستغلاً تمسك بعض القيادات بالسلطة داخل أحزابها، وما يتسبب فيه ذلك من خلافات مع الأعضاء. كما أن هذا النظام لا يسمح بتداول السلطة، مما يضعف دور الأحزاب، ويهمّش قدرتها على التعبئة، فضلاً على نيله من قيم المشاركة والتسامح والاعتراف بالآخر.

فإذا انتقلنا إلى العلاقات الحزبية البينية، فسنجدها متأزمة بفعل تأصل ثقافة نفي الآخر، وتبادل الاتهامات السياسية بالاغتراف من قاموس تلك هي مفرداته: ملكي هاشمي، علماني لاديني، إلحادي كافر، إخواني، أصولي وهّابي، والابتزاز المتبادل عبر توظيف التاريخ السياسي لكل حزب. وقد سبقت الإشارة إلى تشبث القيادات الحزبية بالسلطة، وما ينجم عن ذلك من صراعات داخلية قد تصل إلى التصفية الجسدية، فضلاً على رفض النقد الذاتي وعدم السماح بالمعارضة الداخلية، وجميعها أسباب تؤدي آخر الأمر إلى عدم انعقاد المؤتمرات الحزبية بانتظام بذريعة المؤامرات الخارجية(٥٧).

وأخيراً، هناك العوامل الخارجية التي ترجع إلى ميل اليمنيين إلى تحكيم الخارج بأشخاصه وأفكاره وأيديولوجياته ومحاكاته، وهي نقطة أشير إليها مراراً في ثنايا الفصل، وعزّز منها تعثر الوضع الاقتصادي لتلك الأحزاب.

وقد أكد الرئيس اليمني الأسبق علي ناصر محمد الظاهرة السابقة بقوله: «إن بعض الأحزاب القومية امتداد لأحزاب أخرى في الخارج؛ البعثيون امتداد لحزب

---

(٥٥) انظر: «نص كلمة عبد الرحمن الإرياني رئيس المجلس الجمهوري السابق،» **الثورة**، ٤/٧/١٩٧٢، ص ٤.

(٥٦) الظاهري، **المجتمع والدولة في اليمن**، ص ٣٣٢ ـ ٣٣٣.

(٥٧) محمد محسن الظاهري، «التطور الديمقراطي في اليمن: الواقع وآفاق المستقبل،» **شؤون العصر** (صنعاء)، السنة ٩، العدد ٢٠ (تموز/يوليو ـ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥)، ص ١٥٤ ـ ١٥٥.

البعث، وبعد الانقسام في الخارج انقسموا في الداخل أيضاً، والناصريون امتداد للفكر الناصري في مصر وليبيا، والحزب الاشتراكي اليمني كان امتداداً لحركة القوميين العرب وعلاقته مع السوفيات، والأحزاب الدينية امتداد للإخوان المسلمين، وأصبح لهم حزب في اليمن»[٥٨].

ب ـ المعارضة القبلية

سبق القول إن القبيلة اليمنية سياسية، رغم أنفها، لأسباب تاريخية وسياسية وحزبية، وأخرى مرتبطة بطبيعة البنية القبلية ذاتها. وإلى جانب أن القبيلة من أهم مكونات الدولة اليمنية، فإن الغياب التاريخي للسلطة المركزية للدولة اليمنية قد ساعد على الحضور السياسي للقبيلة. والقبيلة اليمنية، بحكم التعريف، تشبه مفهوم الدولة (بنيوياً)، كونها تشكل تنظيماً اجتماعياً، وسياسياً، واقتصادياً، وعسكرياً. كما أن القبيلة «تحاكي» الدولة من خلال:

ـ وجود شيوخ قبليين، هم بمثابة قيادات (أو رؤساء) لقبائلهم، يفترض فيهم أن يكونوا ممثلين لمصالح قبائلهم، ومدافعين عن حقوقها.

ـ وجود مصلحة مشتركة بين أبناء القبيلة جميعاً (شيوخاً وأفراداً).

ـ قيام تحالفات سياسية (قبلية ـ قبلية).

كما أن القبيلة تمتلك ثقافة حربية، وقيماً قتالية، ورجالاً مسلحين مقاتلين، وما تزال تمثل مخزوناً بشرياً لكثير من الحكام اليمنيين.

● وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن وحدات النظام السياسي تتوزع بين السلطة الحاكمة والمعارضة، فثمة قبائل محاربة، وأخرى مسالمة، وقبائل ثائرة متمردة، وأخرى خاضعة ومستسلمة، وهناك قبائل معارضة للحاكم السياسي وثائرة عليه وأخرى موالية له ومتحالفة معه.

أما عن علاقة القبيلة بالحاكم السياسي، فيمكن القول إن الحاكم السياسي كثيراً ما يسعى إلى الاقتراب من القبائل اليمنية، والتحالف مع بعضها، وخاصة الفاعلة منها، لأنه يدرك أن القبيلة هي بمثابة جسر إلى سدة الحكم. كما أن الحاكم (خاصة فاقد الشرعية) غالباً ما يسعى إلى إضعاف هذه القبائل أو

---

(٥٨) انظر: «مقابلة مع الرئيس اليمني السابق علي ناصر محمد،» **الأهرام**، ٢٤/ ٥/ ١٩٩٩، ص ٦.

احتوائها، بل ومحاولة تهميشها، ولو عبر التصادم معها، في حالة فشله في تطبيق سياسة «فرق تسد» تجاهها.

● إن القبيلة اليمنية تمتلك آليات فاعلة في التعبير عن مطالبها ومواقفها، ومعارضتها، ومن هذه الوسائل ما هو سلمي، مثل عقد المؤتمرات والمجالس القبلية، ومنها ما هو عنيف، مثل القيام ببعض الاختطافات والتقطعات القبلية. وقد أدى بعض القبائل دوراً إيجابياً للمجتمع من خلال صدّ الكثير من أعمال العنف المنظّم والقمعي الموجه من الحاكم إلى المحكومين. كما مثّل بعضها قاعدة اجتماعية لعدد من الأحزاب والتنظيمات السياسية، وساعد على إيجاد التوازن بين الحكم والمعارضة[٥٩]. يُعْزِى ذلك إلى أن الأحزاب السياسية اليمنية «الحديثة» فشلت في تحطيم المؤسسات التقليدية (كالقبيلة)، كما فشلت في أن تكون بديلاً وظيفياً لها، لأن الأخيرة أكثر فاعلية وتجذراً في المجتمع[٦٠]. فثمة «قبائل سياسية» تمارس السياسة، فتتحالف وتتصارع، في مقابل وجود «أحزاب» فاقدة لأبرز ما يميزها من جماعة المصلحة، حيث يراد لها ألا تتمكن من الوصول إلى الحكم وتداول السلطة سلمياً مع الآخرين.

وهكذا، فإنه حتى قيام سلطة سياسية حديثة عادلة، ونظام سياسي أكثر إنجازاً، يكون البقاء المرحلي لبعض «القديم» الصالح مرغوباً فيه ليوازن جُلّ «الحديث» أو الجديد الطالح.

ثالثاً: المؤثرات الخارجية في صنع القرار لتدويل القضايا المحلية

سيتم تناول هذه الجزئية عبر الإجابة عن تساؤلات عدة من قبيل: ما محدّدات تدويل القضايا المحلية؟ ولماذا هذا الانكشاف اليمني (وكذا العربي)، وغياب الممانعة تجاه تدخلات الخارج وتأثيراته؟ وهل ثمة مردود إيجابي من هذا التدويل على صانع القرار والشعب؟.

١ ـ بعض أسباب محاولات تدويل القضايا المحلية اليمنية والعربية

إن قيام ثورة المعلومات والاتصالات، ودخول ما يعرف بعصر الكوكبية أو

---

(٥٩) الظاهري، **المجتمع والدولة في اليمن**، ص ٤٤٤ ـ ٤٥٠.

(٦٠) حول العلاقة المفاهيمية بين القبيلة والحزب في اليمن، انظر: الظاهري، **الدور السياسي للقبيلة في اليمن**، ص ٢٠٨ ـ ٢١٢.

«العولمة»، وتدشين ما يُسمّى بـ «القرية الكونية»، قد جعل من فكرة الاختباء وراء مقولات الأصالة والخصوصية والسيادة الوطنية المطلقة غير ممكن، وإن كان هذا لا يبرر تدويل القضايا المحلية الذي يعود إلى ما يلي:

أ ـ إن التدويل أصبح جزءاً من إدارة الأزمات الداخلية في بيئة ما بعد الحرب الباردة، إضافة إلى اتساع مفهوم المواطنة ليغدو ذا بعد إنساني. أما الأفعال الجنائية، فقد أصبحت جريمة دولية، كما توارى المفهوم التقليدي للسيادة الوطنية المطلقة[٦١] ليحلّ محله مفهوم السيادة النسبية أو المقيدة.

ب ـ السعي إلى نشر قيم الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، وخاصة في ظل صعود النموذج الغربي للديمقراطية الليبرالية.

ج ـ مكافحة الإرهاب، خاصة عقب تعرّض الولايات المتحدة لهجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، مما دفعها إلى التساؤل التالي: «لماذا يكرهوننا؟!».

د ـ انتقال الولايات المتحدة الأمريكية في السعي إلى تحقيق مصالحها من اتباع استراتيجيات الدفاع والاحتواء والردع إلى استراتيجية إدماج الدول والمنظمات في منظومة القيم الأمريكية[٦٢].

هـ ـ الربط بين الأمن القومي الأمريكي وتطور الأوضاع الداخلية في الدول العربية والإسلامية التي يعْزو إليها المحافظون الجدد السبب في نمو التطرف على نحو يفرض الحاجة إلى تغيير تلك الأوضاع في اتجاه الديمقراطية[٦٣].

٢ ـ محددات الانكشاف اليمني وغياب الممانعة تجاه الخارج

تتمثل أهم محددات الانكشاف اليمني ومعضلاته في ما يلي:

أ ـ المعضلة الثقافية

فعلى الرغم من عدم تأييد الباحث مفهوم الحتمية الثقافية في تحليل

---

(٦١) كاظم هاشم نعمة، «أزمة دارفور: السودنة والعروبة والتدويل والأفرقة،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٧، العدد ٣١٤ (نيسان/أبريل ٢٠٠٥).

(٦٢) مايكل هدسون، «الإرهاب الدولي: الولايات المتحدة والوطن العربي (ملف): مأزق امبريالية: إدارة المناطق الجامحة،» **المستقبل العربي**، السنة ٢٥، العدد ٢٨٤ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢).

(٦٣) محمد كمال، «الديمقراطية على الأجندة الأميركية،» **الديمقراطية**، العدد ١٣ (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤).

الظواهر السياسية، إلا أن التمعّن في سمات الثقافة العربية عامة، والثقافة اليمنية خاصة، يدفع إلى الاستنتاج بوجود دور لهذه الثقافة في الانكشاف أمام الآخر الأجنبي، كونها ثقافة ثأرية من الأخ متسامحة مع الغريب، وهو ما يفسر اندلاع النزاعات الأهلية والبينية العربية من جهة، كما يفسر وجود القواعد العسكرية الأجنبية على الأراضي العربية والاحتكام إلى الخارج في المشاكل العربية من جهة أخرى. وفي هذا الخصوص، فإن الثقافة العربية تجسد مقولة المفكر الجزائري الكبير مالك بن نبي حول «القابلية للاستعمار» نتيجة الولع بالخارج وبتقليده ومحاكاته.

ب ـ معضلة العلاقة بين المجتمع والدولة

إذا كان علماء الاجتماع السياسي قد أكدوا أن العلاقة السوية بين المجتمع والدولة تكمن في التعبير الأمين للدولة عن التكوينات والقوى الاجتماعية الرئيسية في مجتمعها، فإن ذلك ليس هو حال العلاقة القائمة بين الدولة القطرية ومجتمعها في الوطن العربي (واليمن جزء من هذا الوطن)، حيث عادة ما تكون الدولة جهازاً في أيدي النخب الحاكمة التي لا تتمتع بشرعية راسخة، تستخدمه استخداماً تعسفياً استبدادياً[(٦٤)]. ومن هنا، تتخذ معضلة علاقة المجتمع بالدولة التجليات الآتية:

● اغتراب الدولة عن المجتمع، وعدم تعبيرها، حقاً وفعلاً، عن تكويناته وقواه الاجتماعية الرئيسية.

● عجز الدولة عن إيجاد أطر وطنية جديدة جامعة، عوضاً عن الأطر التقليدية الضيقة[(٦٥)].

● تسييس التنوع المجتمعي واستقطابه في ثنائيات متصارعة، وذلك بهدف تهميش القوى الاجتماعية والسياسية الفاعلة وتحييد دورها السياسي.

● تسييس الخصوصية لتغدو حاضنة للتخلف ومكبّلة للتطور والتحديث.

---

(٦٤) غسان سلامة، عبد الباقي الهرماسي وخلدون النقيب، **المجتمع والدولة في الوطن العربي**، ؛ تنسيق وتحرير سعد الدين إبراهيم، مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٨)، ص ٣٠ ـ ٣١.

(٦٥) برهان غليون، **نظام الطائفية من الدولة إلى القبيلة** (بيروت: المركز الثقافي العربي، ١٩٩٠)، ص ٢٨ ـ ٣٢ و١٩٣.

فالحاكم السياسي لا يرى ضيراً في بقاء القديم وخصوصيته (سواء كان هذا القديم قبيلة أو طائفة أو مذهباً) والتعايش معه طالما بقي هو في سدة الحكم.

ج ـ معضلة الاستبداد وغياب الشرعية

إن الواقع العربي (مجتمعاً ودولة) ما يزال يرزح تحت سيطرة حكام مستبدين يختزلون الوطن والدولة في أشخاصهم. ويقود انتشار ثقافة الاستبداد إلى ضعف الشعور بالخطر الخارجي، وعدم اهتمام الحاكم بردود أفعال المحكومين، والاستغناء عن الدعم الداخلي للشعب بالتعويل على الدعم الخارجي. وهكذا، ينتقل المواطنون من مرحلة مواجهة التحدي الخارجي إلى الاستسلام له والاستنامة إليه.

د ـ معضلة استيراد شكل المؤسسة دون جوهرها

تسعى أنظمة الحكم العربية (واليمن في القلب منها) إلى استيراد المبنى دون المعنى، أو الشكل دون الجوهر المؤسسي، مما يؤدي إلى ضعف الممانعة العربية تجاه الخارجي. وترجع هذه المعضلة إلى أسباب أهمها:

● محاولة الحاكم تجديد شرعيته عبر ديكور مؤسسي يفرغ شعار التداول السلمي للسلطة من مضمونه ويحوله فعلياً إلى تمديد سلمي للسلطة.

● الاستناد إلى النقل الصوري للمؤسسات في الحصول على مساعدات وقروض من الخارج، وهذا في حد ذاته مدخل إلى التدخل الخارجي.

واللافت أن الحاكم قد يلجأ إلى تدمير المؤسسات التقليدية قبل نقله المؤسسات الحديثة، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي. ما سبق لا ينبغي أن يُفْهَم باعتباره دعوة إلى التشبث بالخصوصية ورفض التحديث والتوجس منه، لكنه يعني أن الأهم من الإطار المؤسسي هو الدور الوظيفي، وأن عملية الاستيراد يجب أن تخضع لتقييم يجنب السلبيات ويعظّم الإيجابيات. وكمثال، فإن الحزب السياسي مؤسسة أنبتها الواقع الغربي، وتؤدي إلى تأطير عملية التناوب على السلطة، الأمر الذي يجعل لها أهمية كبيرة دون الاضطرار إلى التقيد بتفاصيل النظم الحزبية الغربية[٦٦].

---

(٦٦) الظاهري، **المجتمع والدولة في اليمن**، ص ٨٢ ـ ٨٨.

٣ ـ المصالح المتحققة للشعوب العربية من تدويل قضاياها المحلية

ثمة سؤال يفرض نفسه، هنا، يتعلق بمدى المصلحة المتحققة للشعوب العربية من محاولة تدويل القضايا المحلية أو الداخلية. ويمكن القول إن من مصلحة الشعوب العربية التخلص من الحكام المستبدين، ولكن في الوقت نفسه، ليس من مصلحتها رهن أوطانها للأجنبي والقبول باحتلاله أرضها.

كما أنه لا مراء في أن مصلحة الشعوب العربية أن تعيش حياة كريمة، يسودها الشعور بالمواطنة المتساوية، وسيادة القانون، واختفاء الفساد والإفساد في ظل الشعور بالكرامة الإنسانية. وكل هذا لا يتحقق في ظل أنظمة مستبدة وتسلطية، وفي الوقت نفسه فإنه يعدّ بعيد المنال في ما لو تمّت المراهنة على أن يأتي الإصلاح من الخارج.

فالرهان الحقيقي يجب أن يكون على ظهور مثقفين مؤهلين نفسياً واجتماعياً وسياسياً لدفع ضريبة التغيير، وتعزيز الثقة بالنفس، والشعور بالفاعلية، والاقتدار السياسي. وقبل هذا وذاك التحرر من ثقافة الخوف، مهما كانت سطوة الحاكم المستبد وفاعلية أدوات قهره وبطشه، أو إغراءات الأجنبي وترغيبه وترهيبه.

رابعاً: القرارات اليمنية نماذج معلنة وأخرى مسكوت عنها

سيتم التعرّض لنماذج من أهم القرارات اليمنية منذ مطلع التسعينيات، وذلك على المستويين الداخلي والخارجي. فعلى المستوى الداخلي، سيتم تناول قراري إعادة تحقيق الوحدة ومحاولة الانفصال. أما على المستوى الخارجي، فسيتم تحليل قرارين: **الأول** هو القرار تجاه الاحتلال الإريتري لجزيرة حنيش الكبرى اليمنية، **والثاني** هو قرار المشاركة في ما عُرف بـ «مكافحة الإرهاب». كما سيتم التعرّض لبعض القرارات المسكوت عنها.

١ ـ القرارات الخاصة بإعادة تحقيق الوحدة ومحاولة الانفصال

رغم واحدية اليمن أرضاً وإنساناً، إلا أن اليمنيين عانوا طويلاً تشطير وطنهم الواحد. وتدل الخبرة السياسية اليمنية على أن الحكام الشطريين كثيراً ما أجّلوا الوحدة تحت ادعاءات كثيرة، فما هي المتغيّرات التي دفعت إلى اتخاذ قرار الوحدة اليمنية؟ ثمة متغيرات داخلية، وأخرى خارجية.

داخلياً، كان توفر إرادة وحدوية لدى نظامي الشطرين من أهم دوافع اتخاذ

قرار الوحدة. كما أن قيادتي الشطرين كانت بمثابة المتغير المستقل في صنع قرار الوحدة وإعلانه، ومن ثم فإن إنجاز وحدة الوطن اليمني يحسب لهاتين القيادتين الوحدويتين. وخارجياً، دفعت رياح التغيير التي هبّت على دول أوروبا الشرقية عامة، والاتحاد السوفياتي خاصة، باتجاه الإسراع في تحقيق دولة الوحدة اليمنية. وفي ما يلي عرض قراري الوحدة والانفصال عبر خمس مراحل تحليلية.

أ ـ مرحلة توحيد الجغرافيا وتقاسم القرار السياسي (٢٢/ ٥/ ١٩٩٠ ـ ٢٦/ ٤/ ١٩٩٣)

لقد مثلت هذه المرحلة بداية توحيد الوطن اليمني في إطار من التعددية السياسية والحزبية، حيث أعلن قيام الجمهورية اليمنية بتاريخ ٢٢/ ٥/ ١٩٩٠. وتكشف مراجعة الخطاب السياسي الرسمي اليمني عن الربط بين الوحدة اليمنية والديمقراطية. فقد وُضع شرط الأخذ بالتعددية السياسية كمتطلب سابق لقيام الوحدة اليمنية، وأكد رئيس الشطر الجنوبي من اليمن ضرورة تلازم المسارين الوحدوي والديمقراطي بقوله: «... لقد اقتنعنا في الشطرين كقيادة بأن طريق الوحدة هي الديمقراطية، وأصبحنا نربط بين الوحدة والديمقراطية، ونحن متفقين على التعددية في الساحة اليمنية»[٦٧].

كما أكد الرئيس علي عبد الله صالح بقوله: «... نحن عندما حققنا الوحدة التزمنا الديمقراطية كرديف للوحدة»[٦٨].

وفي هذا السياق، يلاحظ أن الشيخ عبد الله بن حسين الأحمر، زعيم حزب التجمع اليمني للإصلاح، ورئيس مجلس النواب اليمني آنذاك، قد أكد أن قيام الوحدة اليمنية هو المتغير المستقل في إعلان التعددية السياسية والحزبية، بقوله: «... حبنا للوحدة وإيماننا بها جعلني أقبل بالتعددية الحزبية...»[٦٩].

وقد اتسمت هذه المرحلة بخصائص، منها:

ـ الاعتراف الدستوري والقانوني بقيام النظام السياسي لدولة الوحدة اليمنية على أساس التعددية السياسية والحزبية.

---

(٦٧) «المؤتمر الصحفي لرئيسي الشطرين عقب التوقيع على مشروع دستور دولة الوحدة اليمنية،» **الميثاق** (صنعاء)، ٤/ ١٢/ ١٩٨٩، ص ٢٢ ـ ٢٣.

(٦٨) جزء من حديث الرئيس علي عبد الله صالح، في: **الحياة**، ٢/ ١١/ ١٩٩٣، ص ١.

(٦٩) «حديث الشيخ عبد الله بن حسين الأحمر،» **الشرق الأوسط**، ٤/ ٦/ ١٩٩٣، ص ٥.

ـ حدوث تقاسم لسلطة الدولة (بدلاً من توحيدها)، مما شكل عائقاً أمام تأدية دولة الوحدة مهامها ووظائفها، وحدّ من فعاليتها.

ـ قيام توازن سياسي يستند إلى توازن عسكري، حيث بقي الجيش اليمني مشطوراً فعلياً، مما ألحق الضرر بديمقراطية الوحدة. فقد كان التلازم بين «الوحدة والتوازن العسكري» أكثر منه بين التعددية السياسية والوحدة.

ب ـ مرحلة ثلاثية القرار ومحاولة الانفصال (٢٧/ ٤/ ١٩٩٣ ـ ٤/ ٥/ ١٩٩٤)

تبدأ هذه المرحلة بتاريخ ٢٧/ ٤/ ١٩٩٣، وهو تاريخ إجراء أول انتخابات برلمانية (نيابية) في دولة الوحدة. أما تاريخ ٤/ ٥/ ١٩٩٤ فهو تاريخ انفجار حرب الانفصال أو ما عرف بحرب صيف ١٩٩٤.

● **أول انتخابات برلمانية في تاريخ اليمن الموحد**

أُجريت أول انتخابات نيابية في اليمن الموحد، وفقاً للتعددية الحزبية. وقد أفرزت هذه الانتخابات ثلاث قوى سياسية فاعلة، هي حزب المؤتمر الشعبي العام، والتجمّع اليمني للإصلاح، والحزب الاشتراكي اليمني، إذ حازت هذه الأحزاب أعلى الأصوات، وتم تشكيل حكومة ائتلافية ضمت ثلاثتها، ومن هنا توصف هذه المرحلة بأنها مرحلة ثلاثية القرار.

وبالرغم من الصعوبات العديدة التي واجهت، وما تزال تواجه، دولة الوحدة اليمنية وتوجهها الديمقراطي، فإنه يمكن القول إن اليمن عرف أول تجربة برلمانية نزيهة (نسبياً) عام ١٩٩٣، جعلت بعض المراقبين (عرباً وأجانب) لا يخفون إعجابهم (واستغرابهم!) من قيام تعددية سياسية وحزبية في مجتمع يوسم بالتقليدية و«القبلية». يذكر أن عدد المراقبين الدوليين الذين حضروا انتخابات عام ١٩٩٧ من كل من الأمم المتحدة والولايات المتحدة وأوروبا بلغ أكثر من ١٣٠ مراقباً دولياً. كما يذكر أن بعض المنظمات الإقليمية، مثل «المنظمة العربية لحقوق الإنسان»، والدولية مثل «المفوضية الأوروبية»، أشادت بالانتخابات النيابية ونزاهتها، بالرغم من إقرارها بوجود بعض المخالفات[٧٠].

---

(٧٠) حول نتائج الانتخابات، انظر: «الانتخابات البرلمانية: تجربة عقد من الزمن،» وكالة الأنباء اليمنية (سبأ)، العدد ١١ (نيسان/أبريل ـ أيار/مايو ٢٠٠٣)، ص ٤٢.

● **أزمة الانفصال بين وحدوية الخطاب الحزبي وشطرية الممارسات السياسية**

لقد نشبت أزمة الانفصال خلال الفترة من (٤/٥/ ١٩٩٤) وحتى (٧/٧/ ١٩٩٤)، وهي أزمة رغم تعدد الأسباب المعلنة لها، إلا أن هذه الدراسة تؤكد أن الدور الرئيسي فيها هو للمتغير القيادي، فالقيادة السياسية هي بمثابة المتغير المستقل في تعزيز وحدة الوطن اليمني أو تشطيره وتجزئته. ومن شواهد هذا الاستنتاج، ما يلي:

ـ لم يستطع الشعب فرض إعادة تحقيق وحدته، لأنه مهمّش من التأثير في كثير من القرارات السياسية المهمة. وقد كان لقيادتي الشطرين، كما تقدم، فضل اتخاذ قرار إعلان قيام دولة الوحدة عام ١٩٩٠، ووضع حد للتشطير الذي امتد إلى ما يقرب من ربع قرن.

ـ يلاحظ عدم أخذ رأي الشعب اليمني حين حاولت إحدى القيادات السياسية، رغم نيلها شرف المشاركة في إعادة تحقيق الوحدة، التنصّل من هذه الوحدة، بل النكوص عنها ومحاولة الانفصال عن دولة الوحدة. فقد كان للقيادة السياسية الحالية شرف الحفاظ على دولة الوحدة، ودحر محاولة الانفصال الفاشلة.

انطلاقاً مما سبق بيانه، وبُغية اشتراك أفراد المجتمع في الحفاظ على الوحدة، يتعين السعي إلى تجذير الثقافة الوحدوية والديمقراطية على المستوى الشعبي وتفعيلها، وتعزيز النظرة الوجدانية والعاطفية إلى مفهوم الوحدة لدى المواطنين، وتحويلها إلى مخزون واع، وفاعل، يدافع عن الوحدة ويقف أمام المشاكل المتوقع ظهورها، وهو ما تأكد بإلحاح في ضوء ما عُرف باسم أحداث الحراك الجنوبي التي كان داعيها شعور الجنوبيين بتهميشهم في إطار دولة الوحدة، وفي إطار ردّ فعل القيادة الحالية على المحاولة الانفصالية الفاشلة والموقف من مدبريها والمشاركين فيها.

ج ـ مرحلة ثنائية القرار وخروج شريك إعلان دولة الوحدة (٤/ ٥/ ١٩٩٤ ـ ٢٤/ ٤/ ١٩٩٧)

بنشوب الأزمة اليمنية، وهزيمة الحزب الاشتراكي اليمني، أصبح الائتلاف الحكومي مكوّناً من حزبي المؤتمر الشعبي العام والتجمّع اليمني للإصلاح. لذا تسمّى هذه المرحلة بـ «مرحلة ثنائية القرار وخروج شريك إعلان دولة الوحدة»، لأن الحزب الاشتراكي كان شريك المؤتمر الشعبي العام في إعلان القرار الوحدوي.

ولقد اتسمت هذه المرحلة بسمات عدة، منها:

- نشوب حرب أهلية (يمنية - يمنية) عام ١٩٩٤، وخروج الحزب الاشتراكي اليمني من السلطة، وغيابه عن المشاركة في صنع القرار.

- اختلال التوازن السياسي الذي كان سائداً إبان انتخابات عام ١٩٩٣.

- إجراء تعديلات على دستور دولة الوحدة، حيث بلغ عدد المواد التي شملها التعديل ٥٢ مادة، كما تمت إضافة ٢٩ مادة جديدة، على نحو ما سلف بيانه عند الحديث عن التطور الدستوري لدولة الوحدة.

- تزايد صلاحيات رئيس الجمهورية، خاصة عقب التعديل الدستوري القاضي باستبدال رئيس الجمهورية بالرئاسة الجماعية، وتفعيل مقولة «لا يلتقي سيفان في غمد واحد»، علماً بأن رئيس الدولة هو في الوقت ذاته رئيس الحزب الحاكم، وصاحب قرار مواجهة أزمة الانفصال ونصرة التوجه الوحدوي، مما أدى إلى تعزيز شرعيته.

- شهد اليمن بتاريخ ٢٧/٤/١٩٩٧ إجراء ثاني انتخابات برلمانية منذ قيام دولة الوحدة، حصل فيها حزب المؤتمر الشعبي العام على أغلبية مقاعد مجلس النواب (١٨٧ مقعداً)، وعقب انضمام بعض الفائزين المستقلين إلى المؤتمر ارتفع عدد مقاعده إلى ٢٢١ مقعداً، أي بنسبة ٧٤ بالمئة. كما احتل حزب التجمّع اليمني للإصلاح المرتبة الثانية، إذ حصل على ٥٣ مقعداً. ورغم اشتراكه في صنع القرار إلى جانب المؤتمر الشعبي العام خلال الفترة من (٤/٥/١٩٩٤) وحتى (٢٧/٤/١٩٩٧)، إلا أنه انتقل إلى صفوف المعارضة عقب هذه الانتخابات.

ومما يلفت النظر هنا أن حزب التجمّع اليمني للإصلاح الذي شارك في الحكومة الائتلافية بعد الانتخابات البرلمانية الأولى عام ١٩٩٣، قد انتقل سلمياً إلى المعارضة عقب انتخابات عام ١٩٩٧. وهذا أمر نادر في الحياة السياسية اليمنية، وخاصة إذا استحضرنا تجربة الحزب الاشتراكي، الذي جاء إلى السلطة والحكم عبر اشتراكه في تحقيق الوحدة، وخرج من الحكم «قسراً» عقب أزمة الانفصال عام ١٩٩٤.

ويلاحظ أنه إذا كانت حرب ١٩٩٤ قد أسفرت عن اختلال التوازن العسكري والسياسي لصالح الطرف المؤمن بالوحدة، فإن مما حيّد الآثار السلبية المحتملة لاختلال هذا التوازن إدراك الحاكم أن من أهم أسباب استمرار الوحدة وترسيخها

عدم طغيان طرف أو حزب أو تنظيم سياسي على بقية الأطراف السياسية الأخرى، على أساس أن التراجع عن النهج الديمقراطي (مهما كانت عثراته) قد يهدد الوحدة، بل وقد يهدد كيان الوطن اليمني ذاته. فلا ديمقراطية مع تشطير، ولا وحدة مع دكتاتورية، خصوصاً مع تنوع الواقع المجتمعي اليمني وتعدد قبائله من جهة، وفي ضوء اتساع مساحة اليمن وترامي أطرافه من جهة أخرى.

وبالرغم من أن قيام أزمة الانفصال، ونشوب حرب صيف ١٩٩٤، قد أضعفا من طبيعة العلاقة بين الوحدة والنهج السلمي أو الديمقراطي، لأن الصراع حسم عسكرياً، إلا أن ذلك أثمر ترسيخ دولة الوحدة التي كانت مهددة بالتشطير والانفصال.

د ـ مرحلة واحدية القرار وظهور مفهوم الحكم عبرالأغلبية المريحة (٢٧/٤/١٩٩٧ ـ ٢٧/٤/٢٠٠٣)

كما تقدم، أفرزت انتخابات عام ١٩٩٧ فوزاً كبيراً للمؤتمر الشعبي العام جعله يتمتع بما يسمّى بـ «الأغلبية المريحة». لكن ذلك لا ينبغي أن يحرفنا عن طبيعة المؤتمر الشعبي العام كـ «تنظيم مضياف»[٧١]، أي يستضيف بعض أعضاء الأحزاب والقوى السياسية الأخرى؛ إذ إنه عقب قيام دولة الوحدة اليمنية وإقرار التعددية السياسية والحزبية، ورغم انسحاب «بعض» القيادات الحزبية من عضوية المؤتمر الشعبي العام، وعودتها إلى أحزابها «الأم»، لأن قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية، عبر لائحته التنفيذية، يؤكد أنه لا يحق لأي يمني أن يجمع بين عضوية أكثر من حزب أو تنظيم سياسي، إلا أن الواقع السياسي اليمني يومئ إلى أن المؤتمر الشعبي العام ما يزال «يستضيف» كثيراً من القيادات الحزبية التي آثرت «الجمع» بين البقاء في المؤتمر الشعبي العام والاحتفاظ بعضويتها لحزبها «الأم».

وقد يكون من أسباب استمرار ازدواجية العضوية الحزبية لدى بعض القيادات المنضوية «رسمياً» في عضوية المؤتمر، و«فعلياً» في أحزابها الأصلية، إضافة إلى وسطية فكر المؤتمر، أن هذا التنظيم هو «حزب الرئيس»، فرئيس المؤتمر الشعبي العام هو رئيس الجمهورية المشير علي عبد الله صالح، الذي ما يزال يمتلك إمكانات «الضيافة» ومقوماتها.

(٧١) الظاهري، **المجتمع والدولة في اليمن**، ص ٣٣٩ ـ ٣٤٠.

ويتعزّز ذلك بإصرار الأحزاب والتنظيمات السياسية اليمنية الأخرى على أن يكون لها أعضاء و«عيون» داخل المؤتمر الشعبي العام، وهو ما يعدّ شاهداً على ضعف إيمان هذه الأحزاب بقيم التعددية السياسية والحزبية «العلنية».

هـ ـ مرحلة (تنظيم) لا يحكم و«أحزاب» لا تعارض ولا تشارك في صنع القرار (٢٧/ ٤/ ٢٠٠٣ ـ حتى عام ٢٠١٠)

إن وصف هذه المرحلة بوجود «تنظيم» لا يحكم، و«أحزاب» لا تعارض ولا تشارك في صنع القرار، ينبع من استقراء للواقع والحياة السياسية اليمنية.

- **المقصود بوجود «تنظيم» لا يحكم**

ما يعني وجود «تنظيم» سياسي، أقرب إلى «المبنى» منه إلى «المعنى» المؤسسي، ومن شواهد ذلك:

ـ ركون الحاكم إلى «أهل السيف» أو المؤسسة العسكرية أكثر من ركونه إلى «المؤسسات المدنية الحديثة»، لأن تلك المؤسسات غالباً ما تستعصي على الاختزال في شخصه أو في قلة من أتباعه، كما أن الفردية (أو الشخصانية) بحكم التعريف في تضاد مع المؤسسية، و«التنظيم» «المضياف» هو بمثابة «عباءة» للحاكم الفرد أكثر مما يكون له «بعد مؤسسي».

ـ تمثل السلطة الحاكمة متغيراً مستقلاً في صنع القرار السياسي واتخاذه.

ـ إن كثيراً من «التنظيمات» التي قد تبدو «حاكمة»، ليس في اليمن فقط، بل في كثير من أنظمة الحكم العربية، هي بمثابة أماكن للاختباء السياسي تمارس فيها «التقيّة السياسية». فعلى سبيل المثال: رغم إعلان كثير من «التنظيمات» السياسية، ومن ضمنها المؤتمر الشعبي العام، احتكامها للديمقراطية، سواء على المستوى الداخلي أو على مستوى العلاقة مع بقية الأحزاب والتنظيمات الأخرى، إلا أن المؤتمر يعدّ بمثابة «ساحة تحكيمية» تشمل أطرافاً وأجنحة متنافرة ومتنازعة، ويشرف على هذه الساحة التحكيمية رئيسها و«محكمها» وحاكمها الرئيس علي عبد الله صالح، رئيس المؤتمر الشعبي العام. وهذا هو نفسه ما يحول دون معاناة المؤتمر الضعف والانشقاقات الداخلية.

- **المقصود بوجود «أحزاب» لا تعارض وتشارك في صنع القرار**

إن من شواهد وجود علاقة سوية بين السلطة والمعارضة تسليم الأولى بحق

الثانية في أن تخلفها في إطار من احترام التعددية السياسية، وهذا ما لا يحدث في اليمن، حيث ثمة «قبائل سياسية» تمارس السياسة، تتحالف وتتصارع، في مقابل وجود أحزاب لا تُمكّن من الوصول إلى سدة الحكم. ويعزى ذلك إلى الآتي:

ـ إن الحزب السياسي بحكم التعريف يسعى إلى الوصول إلى السلطة وممارسة الحكم، وبما أن السلطة الحاكمة تفتقر إلى ثقافة تداول السلطة وتناوبها سلمياً، فإنها تظل محتكرة الحكم، ولا ترغب في أن يشاركها فيه أحد. وهي تستشعر أن الخطر الداهم يأتي من الأحزاب المعارضة. لذا، فإنها تجاريها بأن تسعى إلى حظرها دستورياً تارة، أو تهميشها فعلياً وواقعياً تارة، أو اصطناع حزب سياسي أو تنظيم واحد تارة ثالثة.

ـ سعي الحاكم إلى تحويل الأحزاب المعارضة إلى «أحزاب لاسياسية»، بمعنى ألاّ تطمح إلى الوصول إلى سدة الحكم وصنع القرار، وتشجيع بعض القيادات الحزبية المعارضة على أن تحاكي الحاكم السياسي، بحيث تسيطر على أحزابها «المعارضة»، وترأسها لأطول فترة ممكنة، دون إتاحة فرصة التداول أمام الكوادر الشابة. وهكذا نصير أمام إشكالية مزدوجة تتمثل في خشية الحاكم من أحزاب المعارضة، ومن سعيها إلى تولي السلطة، وفي الوقت ذاته خوف الزعامات الحزبية، أو ما يسمّى بـ «القيادات التاريخية» لهذه الأحزاب، من الكوادر الحزبية الشابة الطامحة إلى تولي قيادة أحزابها.

ـ إن كثيراً من الزعامات القبلية لا تطمح في الوصول إلى سدّة الحكم، ولا تهدف إلى إزاحة السلطة الحاكمة. لذا، فإن الحاكم قد يأمن «شرها» بتمكينها من العمل السياسي مقابل التصدّي للطموح الحزبي الذي يعدّ طموحاً إحلالياً للسلطة.

خلاصة ما سبق أن قراري إعادة تحقيق الوحدة، والتصدّي لمحاولة الانفصال، قد أثمرا إعادة توحيد الوطن اليمني، أرضاً وشعباً، والقضاء على محاولة الانفصال، إلا أن الملاحظ لجوء صانع القرار كثيراً إلى شرعية الوحدة، وكأنها «المعين» لتوليد قدرته الرمزية دون سعيه إلى تعظيم باقي قدرات نظامه السياسي.

٢ ـ القرار اليمني تجاه الاحتلال الإريتري لجزيرة حنيش اليمنية الكبرى

سيتم تناول هذا القرار بدءاً بإطلالة تاريخية على العلاقة اليمنية ـ الإريترية، والحق اليمني التاريخي والقانوني في أرخبيل جزيرة حنيش، مروراً بتبيان محددات قبول اليمن لقرار التحكيم، وانتهاء بتحليل عملية صنع القرار.

أ ـ خلفية تاريخية عن العلاقة اليمنية ـ الإريترية

ذهب علماء التاريخ والآثار إلى أن أقدم النقوش التي عثر عليها في الحبشة هي سبئية بخط المسند اليمني، ويرجحون أن أصحابها كانوا سبئيين مهاجرين من اليمن. كما أن الخط الحبشي المعاصر مشتق في معظمه من خط المسند، وهو الخط اليمني القديم الذي كتبت به النقوش اليمنية القديمة.

وكانت الموجة الأولى من القبائل اليمنية قد هاجرت في الألفية الثانية قبل الميلاد، وسكنت الجزء الشمالي من الموضع الذي أطلقوا عليه اسم «الحبشة». وقد اشتقت كلمة «الحبشة» من اسم إحدى القبائل اليمنية هي قبيلة «حبشات» التي نزحت من اليمن إلى إريتريا، وتوغلت غرباً وجنوباً في المناطق الجبلية في القرن الخامس قبل الميلاد[٧٢].

ومن بعد، أسهمت معظم الأقطار العربية، وفي مقدمتها اليمن، في مساندة القضية والثورة الإريترية ودعمها ضد الاحتلال الإثيوبي، إذ تميز اليمن والسودان، بحكم الجوار، بإتاحة أراضيهما ومياههما، وفي مقدمتها السواحل والجزر، أمام الثوار الإريتريين ليتدربوا فيها، وينطلقوا منها لتنفيذ عمليات المقاومة. وتعزز الدعم بقيام الجمهورية اليمنية، حيث استقبلت صنعاء وفد الجبهة الشعبية لتحرير إريتريا برئاسة أمينها العام أسياسي أفورقي[٧٣].

ب ـ يمنية أرخبيل جزيرة حنيش وأزمة الاحتلال الإريتري لها

تعود هذه الجزيرة إلى الجمهورية اليمنية، فقد كانت تتبعها قبل الاحتلال العثماني، كما أن التقسيم الإداري العثماني لولايات اليمن قد وضعها في إطار السيادة اليمنية[٧٤].

وتعزيزاً لحقوقه التاريخية في جزره في البحر الأحمر، مارس اليمن السيادة

---

(٧٢) حول التطوّر التاريخي للعلاقة اليمنية ـ الإريترية، انظر: أحمد محمد الأصبحي، **إطلالة على البحر الأحمر والنزاع اليمني الإريتري** (بيروت: دار البشير، ١٩٩٦)، ص ١٤٧ و١٩٥.

(٧٣) عبد الله محمد الصايدي، «دارسة مقارنة بين أسلوبي التوثيق اليمني والإريتري في التحكيم حول مجموعة جزر جنوب البحر الأحمر،» **مجلة الثوابت**، العدد ٢٠ (نيسان/ أبريل ـ حزيران/ يونيو ٢٠٠٠)، ص ١١٤.

(٧٤) مروان نعمان، «الوضع القانوني والسياسي لجزيرة حنيش الكبرى والجزر اليمنية الأخرى في البحر الأحمر،» **دراسات المستقبل** (صنعاء)، السنة ١، العدد ١ (صيف ١٩٩٦)، ص ٥٠.

عليها، فقام بالسماح لفصائل الثورة الإريترية باستخدامها، بما في ذلك مجموعة جزر حنيش الكبرى، وذلك دعماً للثوار في نضالهم لتحقيق الاستقلال. كما سمح لمصر بالوجود في جزره في البحر الأحمر، في أثناء الاعداد لحرب تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٣، ولم تعترض إثيوبيا أو أية دولة أخرى على ذلك القرار اليمني[٧٥].

وفي ما يخص جزيرة حنيش الكبرى، فإنها إحدى الجزر اليمنية الاستراتيجية الواقعة بالقرب من مضيق باب المندب، المفتاح الجنوبي للبحر الأحمر، حيث يمكن مراقبة السفن البحرية التي تمر عبر المضيق ورصدها. وتبلغ مساحتها ٨٢ كم٢، وتبعد عن الساحل اليمني حوالى ٢٨ ميلاً بحرياً، بينما تبعد عن الشاطئ الإريتري حوالى ٣٢ ميلاً بحرياً. وهي تتكون من صخور بركانية قاحلة، وتنتشر حولها ثماني جزر صغيرة بركانية التكوين.

ولقد تم احتلال جزيرة حنيش الكبرى اليمنية في ١٥ من كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥، مما أسفر عن سقوط ٣ قتلى من أفراد الحامية العسكرية اليمنية في الجزيرة. ومع أن اليمن كان يملك حق مقاومة العدوان الإريتري على أراضيه بالقوة المسلحة، وفقاً لحق الدفاع الشرعي المنصوص عليه في المادة الرقم (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة، فإنه وافق على حل النزاع بالطرق السلمية، عملاً بأحكام الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة[٧٦].

ج ـ محددات قبول اليمن للتحكيم الدولي في قضية احتلال جزيرة حنيش اليمنية

سيتم تناول هذه المحددات على المستويين الداخلي والخارجي:

- **المحددات الداخلية**

على الرغم من اعتداء إريتريا على جزر يمنية عبر الاحتلال العسكري، إلا أن اللافت للنظر هنا أن رد الفعل اليمني لم يكن مساوياً لما درج الكثيرون على ترديده من أن «لكل فعل رد فعل مساوٍ له في القوة ومضاد له في الاتجاه»،

(٧٥) أمين محمد قائد اليوسفي، **تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية** (بيروت: دار الحداثة، ١٩٩٧)، ص ٧٨.

(٧٦) ياسين الشيباني، «حكم محكمة التحكيم الدولي بشأن السيادة على حنيش وقواعد القانون الدولي،» **الثوابت**، العدد ١٥ (كانون الثاني/ يناير ـ آذار/ مارس ١٩٩٩)، ص ٣.

إذ يبدو أن هذه القاعدة صحيحة في العلوم الطبيعية، وفي علم الفيزياء تحديداً، أما في الحالة موضع التحليل (العلاقة اليمنية ـ الإريترية) فيبدو أنها غير صالحة للتطبيق. ويبدو أن القول الملائم هنا، هو ما يروى عن الرئيس الفرنسي الأسبق ديغول: «يتعين عليك وأنت تتحدث عن السياسة [أي تصنع السياسة] أن تنظر إلى الخريطة». ولكن يبدو أن كثيراً من العرب، ومن اليمنيين خاصة، لا يجيدون النظر إلى الخريطة، ولا يهتمون بالجغرافيا، ويفتقرون إلى التمعن فيها أو استيعابها.

وعلى الرغم من أن التحكيم يعدّ من الوسائل السلمية لتسوية المنازعات الدولية، فإن التساؤل المطروح هو: لماذا لجأ اليمن إلى قبول التحكيم في قضية الاحتلال الإريتري لجزيرة حنيش اليمنية الكبرى، على الرغم أن سمات الثقافة اليمنية قتالية؟

● **المحدد الجغرافي**

إن الطبيعة الجغرافية اليمنية قد تساعد على العزلة والانكفاء إلى الداخل، سواء كان هذا الانكفاء إلى منطقة ضيقة بعينها أو إلى قبيلة ما. وكثير من اليمنيين، خاصة الحكام منهم، غالباً ما يولون وجوههم نحو الجبال والبر أكثر مما يولونها صوب حدودهم البحرية، هذا رغم أن اليمن دولة بحرية. وهذا يفسر مفاجأة العدوان الإريتري على الجزر اليمنية، كما يفسر لجوء صانع القرار اليمني إلى التحكيم، رغم عنجهية سلوك الجار الإريتري الجائر.

● **المحدد الثقافي**

ومؤداه وجود الشك والتخاصم بين اليمنيين، إلى درجة أن المثل ضرب في تفرقهم وتشتتهم، مقابل تسامحهم مع الغرباء والأجانب، وتحكيم هؤلاء في القضايا اليمنية.

● **المحدد الاجتماعي ـ التاريخي**

يلاحظ ضعف الوعي بأهمية الموقع الجغرافي (البحري تحديداً) لدى كثير من اليمنيين، لجملة أسباب، منها ظاهرة عدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي التي عرفها اليمن، مجتمعاً ودولة، وانتشار الحروب الداخلية (البرية) في ما بين اليمنيين، وعزلة الداخل التي عاناها اليمني بفعل الجغرافيا، واستمرار التخلّف الاجتماعي والسياسي.

● **المحدد السياسي**

عانى اليمنيون العزلة السياسية، نتيجة وجود حاكم سياسي سلطوي وغير رشيد يسعى إلى عزلهم بشكل مزدوج، بمعنى عزل مناطق اليمن عن بعضها البعض من جهة، وعزل اليمن كله عن العالم الخارجي من جهة أخرى.

● **المحدد الاقتصادي**

على الرغم من ضعف الاقتصاد اليمني وهشاشته، إلا أن قيام أزمة الانفصال أو حرب صيف ١٩٩٤ قد زادته ضعفاً فوق ضعفه، ووصلت به إلى حدّ الانهيار، مما أدى إلى تعذر وضع ميزانية لعام ١٩٩٤، بسبب ارتفاع نسبة العجز التي بلغت في موازنة عام ١٩٩٣ نحو ٣٥,٣٣ بالمئة. وبشكل عام، تراجعت معدلات نمو الدخل القومي، وشهدت العملة اليمنية انهياراً مخيفاً لقوتها الشرائية أمام العملات الأجنبية، وانخفضت معدلات الإنتاج، وارتفعت الأسعار بشكل لافت[٧٧].

وفي هذا السياق، يسهم المحدد الاقتصادي في تفسير قبول قرار التحكيم في قضية احتلال جزيرة حنيش اليمنية، خاصة إذا علمنا أن العدوان الإريتري على الجزيرة قد حدث عقب خروج اليمنيين من حرب أهلية أضعفت اليمن، مجتمعاً ودولة، حيث انتهت حرب الانفصال في ٧/ ٧/ ١٩٩٤، بينما وقع الاحتلال الإريتري في ١٥/ ١٢/ ١٩٩٥، أي بعد أقل من عام ونصف من انتهاء الحرب اليمنية ـ اليمنية.

● **المحدد العسكري**

تأثرت قدرات الجيش اليمني العسكرية بالحرب اليمنية ـ اليمنية التي نشبت عام ١٩٩٤. ومما يذكر هنا أن ثمة أموالاً وأسلحة وفرتها بعض دول الجوار (الشريكة لليمن في العقيدة والجوار والتاريخ والمصير!) «للانفصاليين»، ومنها الطائرات الحديثة (طراز ميغ ٢٩) الروسية الصنع[٧٨].

---

(٧٧) لمزيد من التفاصيل انظر: علي عبد القوي الغفاري، **الوحدة اليمنية الواقع والمستقبل**، كتاب الثوابت؛ ١٠ (صنعاء: إصدار مجلة الثوابت، ١٩٩٧)، ص ٢٢٨ ـ ٢٢٩.

(٧٨) للتعرف على حجم الخسائر العسكرية اليمنية في حرب صيف ١٩٩٤، انظر: عبد الولي الشميري، **١٠٠٠ ساعة حرب**، ط ٣، ٢ ج (صنعاء: مطابع الكتاب المدرسي، ١٩٩٥)، ص ٣٣١ ـ ٣٣٢.

● المحددات الخارجية

ويمكن تناولها على المستويين الإقليمي والدولي.

- المحددات الإقليمية

بسبب موقعه الجغرافي ذي الأهمية الاستراتيجية، مثَّل اليمن عامل جذب على المستويين الإقليمي والدولي. فقد كان، وما زال، محطّ أنظار الطامعين، ولذا عانى الاستعمارَ الأجنبي على مدار تاريخه الطويل، سواء من قبل البرتغاليين والأحباش أو الأتراك أو البريطانيين. ورغم عدم التسليم، هنا، بنظرية المؤامرة، أو الركون إلى الأخذ بالحتمية الجغرافية، إلا أنه يمكن تلمّس أدوار بعض القوى الإقليمية في احتلال إريتريا لجزيرة حنيش اليمنية.

- الدور الصهيوني

كانت ثمة مصلحة للكيان الصهيوني للتدخل في النزاع اليمني - الإريتري، لأن قوة اليمن وسيطرته على المدخل الجنوبي للبحر الأحمر عبر مضيق باب المندب تذكّران هذا الكيان بالتعاون اليمني - المصري إبّان حرب تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٣، عندما تم إغلاق باب المندب في وجه الملاحة الإسرائيلية. وبالتالي، يغدو من باب التزيّد، هنا، السعي إلى إثبات المحاولات الإسرائيلية الحثيثة لإقامة علاقة مع كل من إثيوبيا وإريتريا، ونجاحها في استئجار بعض الجزر الإريترية المهمة، وزيارة الرئيس الإريتري الحالي للكيان الصهيوني أكثر من مرة، بل وتباهيه بعلاقته ودولته بهذا الكيان، وغالباً ما يرد على مَنْ يجرم هذه العلاقة (الصهيونية - الإريترية) من بعض العرب متهكماً بقوله: «هذه المسألة معروفة في السياسة العربية... ومرتبطة بسيكولوجية السياسي العربي الذي يتهيب إسرائيل»[٧٩].

- الدور المصري

بداية، يتعيّن التذكير بالدور الريادي والتاريخي لمصر عبد الناصر في دعم الثورة اليمنية ومساندتها، حيث لبّى العرب المصريون نداء إخوانهم اليمنيين بالوقوف إلى جانبهم، والمشاركة في الدفاع عن ثورتهم.

(٧٩) لمزيد من التفاصيل عن رأي الرئيس الإريتري أسياسي أفورقي بخصوص العلاقة مع إسرائيل، انظر: **الوسط**، ١/١/١٩٩٦، ص ١٨ - ١٩.

وعلى الرغم من أن مصر قد اكتفت بالقيام بدور الوساطة والمساعي الحميدة في الأزمة اليمنية ـ الإريترية، إلا أن البحر الأحمر بالنسبة إلى مصر هو بمثابة حزام الأمن الاستراتيجي الجنوبي، إذ تطلّ مصر على المدخل الشمالي للبحر الأحمر عبر قناة السويس، وبالتالي فإن «قناة السويس وخليج العقبة والقرن الأفريقي ومياه النيل وباب المندب من الرواسخ التي يشكل المساس بها تهديداً مباشراً للأمن الاستراتيجي المصري»[٨٠]. وما يمكن استنتاجه في هذا السياق، أن الموقف المصري كان أقرب إلى تفضيل حل النزاع اليمني ـ الإريتري عن طريق التحكيم، ومن مؤشرات هذا الاستنتاج ما قام به بعض المسؤولين المصريين من زيارات إلى طرفي الأزمة، والسعي إلى تهدئة هذه الأزمة والدفع باتجاه حلها سلمياً.

ـ الدور السعودي

على الرغم من أن السعودية دولة عربية، جارة وشقيقة تربطها باليمن أواصر الأخوة والعقيدة والتاريخ المشترك، إلا أن استقراء مسار العلاقة اليمنية ـ السعودية يدفع إلى استنتاج أن السعودية في علاقتها باليمن تحكمها ثلاثية احتفاظ السعودية بالأرض اليمنية «التاريخية»، ومنع توحيد اليمن أرضاً وإنساناً، ومحاولة لجم التوجه اليمني نحو الديمقراطية[٨١].

وبالرغم من غياب الدعم السعودي لليمن في نزاعه مع إريتريا، إلا أن تسوية النزاع اليمني ـ السعودي على الحدود، عبر توقيع معاهدة جدة بتاريخ ١٢/ ٦/ ٢٠٠٠ ساهم في تفعيل الأواصر المشتركة بين البلدين الشقيقين الجارين، خصوصاً في ضوء تطورين أساسيين: **أحدهما** تهدّدهما معاً من قبل خلايا تنظيم القاعدة، **والآخر** تسلل المتمرّدين الحوثيين إلى أراضي السعودية، وبالتالي فتح جبهة معهم، مما ساعد على التخفيف عن الجبهة اليمنية.

● **المحددات الدولية**

تعتبر الولايات المتحدة وفرنسا من أهم الأطراف التي أدت دوراً في الأزمة اليمنية ـ الإريترية.

---

(٨٠) صلاح بسيوني، «حول النزاع اليمني ـ الإريتري: الحاجة إلى هيكل إقليمي للأمن والتعاون في البحر الأحمر،» **الحياة**، ٧/ ١/ ١٩٩٦، ص ١٧.

(٨١) عن طبيعة العلاقة الصراعية بين اليمن والسعودية، انظر: الظاهري، **الدور السياسي للقبيلة في اليمن**، ص ١٢٩ ـ ١٣١.

ـ الدور الأمريكي

تتمتع الولايات المتحدة بأضخم قوة عسكرية في البحرين الأحمر والعربي، وفي البحر الأبيض المتوسط والمحيط الهندي. ولقد احتكم الدور الأمريكي في تعامله مع الأزمة اليمنية ـ الإريترية إلى استراتيجيته المحققة لمصالحه. فهو تارة، يشيد بموقف الحكومة اليمنية المتسم بضبط النفس والتحلي بالصبر، ويؤكد أهمية استمرار تمسك اليمن بحل النزاع عبر الوسائل السلمية، وتارة أخرى، يرفض إدانة الهجوم الإريتري على الجزيرة اليمنية، ويشدّد على إجراء محادثات مباشرة بين الطرفين بُغية الوصول إلى حل النزاع سلمياً.

وعلى الرغم من دعم أمريكا لقيام دولة الوحدة اليمنية، وتشجيعها التوجه اليمني نحو الأخذ بالتعددية السياسية والحزبية، وتخليها عن مساندة المحاولة الانفصالية عام ١٩٩٤، إلا أن الناطق بلسان الخارجية اليمنية قد علق على الموقف الأمريكي تجاه الأزمة اليمنية ـ الإريترية واصفاً إياه بأنه «مخيب للآمال، ويتسم بالضبابية والغموض»[٨٢].

ولأنه ليس في العلاقات الدولية «علاقات دائمة وإنما مصالح دائمة»، يبدو أن الموقف الأمريكي في سعيه إلى تحقيق المصالح الأمريكية المتمثلة في السيطرة على منابع النفط في منطقة الخليج العربي، وتأمين الممرات المائية المهمة، وفي مقدمتها البحر الأحمر، قد لجأ إلى محاولة منع نشوب صراع بين الدولتين، وبالتالي دعوة الطرفين إلى استعمال الوسائل السلمية للتوصل إلى حل وسط، وهذا ما حدث فعلاً، وعاد الحق إلى أهله، ونجح اليمن في استرجاع جزيرته، ولو عبر «التحكيم» الدولي.

ـ الموقف الفرنسي

يشكّل الأسطول الفرنسي أضخم وجود عسكري لفرنسا خارج أراضيها، فهي تملك قواعد مهمة في جيبوتي قرب المدخل الجنوبي للبحر الأحمر، حفاظاً على مصالحها، ليس فقط في الساحل الشرقي والقرن الأفريقي، لكن أيضاً في

(٨٢) حول تفاصيل الموقف الأميركي تجاه الأزمة اليمنية ـ الإريترية ووصفه بالبارد، انظر: صالح عبد ربه أبو نهار، **احتلال جزيرة حنيش وأبعاد العدوان الإريتري** (صنعاء: دار المعرفة للطباعة والنشر، ١٩٩٧)، ص ١١٨ ـ ١٢٥.

الجزيرة العربية والخليج، وصولاً إلى اليمن، حيث تشارك في التنقيب عن النفط واستغلاله عبر شركة «توتال» الفرنسية المعروفة[٨٣].

وفي ما يخصّ النزاع اليمني ـ الإريتري، قامت فرنسا بدور الوسيط النزيه، حيث قبل كلا الطرفين بوساطتها، بل ساعداها جداً في ذلك.

على صعيد آخر، يرتبط الدور الفرنسي في النزاع اليمني ـ الإريتري بسياسة جاك شيراك القائمة على ضرورة عودة فرنسا إلى القيام بدور في المنطقة العربية، لاستعادة نفوذها المتراجع في مواجهة تزايد الدور الأمريكي. وفي هذا السياق، استطاعت فرنسا التوصل إلى اتفاق مبادئ لحل النزاع بين البلدين وقّع في باريس[٨٤].

وقد أصدرت هيئة التحكيم الدولية بين اليمن وإريتريا حكمها بتاريخ ٩/١٠/١٩٩٨ بأحقية اليمن في السيادة على أرخبيل حنيش، وأعلنت إريتريا التزامها بالحكم، فانسحبت واستردّ اليمن جزيرته، وكان درساً مهماً و«بليغاً» لليمن واليمنيين، حكاماً ومحكومين، عن وجوب اهتمام اليمن (مجتمعاً ودولة) بحدوده وجزره البحرية.

د ـ تحليل عملية قرار قبول التحكيم

أدت القيادة السياسية، ممثلة برئيس الدولة، دوراً محورياً في قبول قرار التحكيم. وإذا كان ضمن ما يحسب لصاحب قرار قبول التحكيم نجاحه في استعادة جزيرة حنيش اليمنية عبر الوسائل السلمية، بحيث يمكن وصف هذا القرار اليمني بأنه قرار رشيد، إلا أن السهولة التي سقطت بها جزيرة حنيش اليمنية بيد المحتل الإريتري تعدّ بمثابة حدث كاشف لافتقار صانع القرار إلى الرؤية الاستراتيجية لأهمية الموقع الجيوسياسي لليمن.

فعلى الرغم من وجود دور للمعطيات الجغرافية لليمن في تشكيل سياسته الخارجية، إلا أن هذا الدور لا يتناسب مع وزن هذه المعطيات، فموقع اليمن المتميز والمهم في المنطقة العربية يؤهله للقيام بدور فاعل في محيطه العربي،

---

(٨٣) حول الوجود الفرنسي في القرن الأفريقي، انظر: صلاح الدين حافظ، «أمن مصر في قلب الأزمة اليمنية ـ الإريترية،» **الأهرام**، ١٧/١/١٩٩٦، ص ١١.

(٨٤) حسام عبد الحميد، «حنيش: التنازلات اليمنية والتحكيم الدولي،» **قضايا دولية** (إسلام آباد)، العدد ٣٣٤ (٢٧ أيار/مايو ١٩٩٧)، ص ١٢ ـ ١٣.

ولكن قدرته على توظيف هذا التميز تكاد تكون معدومة[٨٥].

وربما ما قد يبعث على الأمل في هذا السياق، قراءة بعض التصريحات الرئاسية حول ضرورة الاهتمام بموقع اليمن الاستراتيجي وحدوده، فها هو الرئيس اليمني يؤكد هذا «الأمل» بقوله: «وبالطبع استفدنا الكثير من درس جزيرة حنيش، وأهم ما في ذلك هو إعطاء اهتمام أكبر بجزرنا، سواء في البحر الأحمر أو البحر العربي والمحيط الهندي، والاهتمام بتطويرها وتعزيز القدرة الدفاعية والأمنية لبلادنا في المجال البحري، بما يحافظ على جزرنا وشواطئنا، ويصون ثرواتنا في المياه الإقليمية»[٨٦].

٣ ـ قرار المشاركة في مكافحة الإرهاب

يتناول هذا الجزء قرار اليمن بالمشاركة في ما يعرف بمكافحة الإرهاب، فيبدأ بنبذة تاريخية عن العلاقات اليمنية ـ الأمريكية والبيئة المحيطة بصنع قرار المشاركة، وبتحليل عملية صنع القرار، وينتهي بالتعرّف على التوجه الأمريكي حيال اليمن، ومداخل تأثير ذلك في القرار اليمني.

أ ـ نبذة عن العلاقات اليمنية ـ الأمريكية

بدأت هذه العلاقات منذ أوائل ستينيات القرن العشرين. فبالرغم من الاعتراف الأمريكي بالنظام الجمهوري عام ١٩٦٢، إلا أن واشنطن حاولت احتواء الثورة اليمنية في سنواتها الأولى (١٩٦٢ ـ ١٩٦٧)[٨٧]. ، حين أحسّت بأن مصالحها الحيوية (النفطية تحديداً) في شبه الجزيرة العربية مهددة، خاصة إذا علمنا أن الثورة أعلنت قيام نظام جمهوري في محيط محافظ (ملكي) مسنود من نظام قومي عربي يرفض بقاء الاستعمار في الوطن العربي وهيمنته. لكن الولايات

(٨٥) حول أهمية الجغرافيا كمحدد لسياسة اليمن الخارجية انظر: خديجة الهيصمي، «الجغرافيا كمحدد للسياسة الخارجية اليمنية في الفترة من ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠،» **مجلة الثوابت**، العدد ١٠ (تموز/ يوليو ـ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٧)، ص ص ١٧ ـ ٢٥.

(٨٦) «حديث للرئيس علي عبد الله صالح في مقابلة أجراها رياض نجيب الريس،» ص ١١١.

(٨٧) للتعرّف على طبيعة العلاقة اليمنية ـ الأمريكية في ستينيات القرن العشرين، انظر: أحمد يوسف أحمد، «السياسة الأميركية ومحاولة احتواء الثورة في اليمن الشمالية (١٩٦٢ ـ ١٩٦٧)،» في: خيرية قاسمية [وآخرون]، **السياسة الأمريكية والعرب**، سلسلة كتب المستقبل العربي؛ ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٢)، ص ١٥٩ ـ ١٧١.

المتحدة لم تتورّع عن الاعتراف بالنظام الجمهوري عام ١٩٧٢، بعد التأكد من تواري خطره عليها، وعلى حلفائها في المنطقة.

ومع إعادة توحيد شطري اليمن، وإعلان قيام الجمهورية اليمنية في ٢٢ أيار/ مايو ١٩٩٠، زادت أهمية اليمن لدى الغربيين عامة، والأمريكيين تحديداً، سواء على المستوى الجيوسياسي أو الاقتصادي، باكتشاف النفط. كما أن بروز ظاهرة الإرهاب الدولي ضاعف من هذه الأهمية، خاصة عقب ما عرف بأحداث ١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١.

ب ـ البيئة المحيطة بصنع قرار المشاركة في مكافحة الإرهاب

يلاحظ أن من سمات هذه البيئة ما يلي:

● بيئة مجتمعية يمنية معادية للموقف الرسمي الأمريكي، بسبب انتهاج الولايات المتحدة سياسة «الكيل بمكيالين»، والانحياز إلى الكيان الصهيوني ودعمه، في مقابل الوقوف ضد الحقوق العربية عامة، وحقوق الشعب الفلسطيني على وجه الخصوص.

● قيادة سياسية يمنية تتمتع بصلاحيات دستورية وسياسية واسعة وثقل سياسي كبير بعدما انتصرت على محاولة الانفصال، وخاضت أول انتخابات رئاسية مباشرة أجريت في ظل دولة الوحدة، حيث فاز الرئيس علي عبد الله صالح بنسبة ٩٦,٣ بالمئة من مجموع أصوات الناخبين، بينما حصل منافسه على نسبة ٣,٧ بالمئة من الأصوات. ورغم أهمية هذه الانتخابات الرئاسية كسابقة في الحياة السياسية اليمنية، إلا أنها افتقرت إلى المنافسة الجادة (إذ كان كلا المرشحين من تنظيم سياسي واحد، هو المؤتمر الشعبي العام).

● سلطة حاكمة يمنية نجحت في جعل مفهوم «الإرهاب» بمثابة «فزّاعة» ذات تأثير مزدوج، وذلك بوصف بعض الحركات الإسلامية بالتطرف والإرهاب، لإضعافها، ولا سيما أن هذه الحركات من أهم قوى المعارضة في اليمن (خاصة معارضة الإخوان المسلمين في إطار التجمّع اليمني للإصلاح). وفي المقابل، استخدام هذه الحركات كفزّاعة للغرب عامة، وللولايات المتحدة خاصة، ومن ثم خطب ودّ هذه الأخيرة وتلقي مساعداتها تحت شعار مكافحة التطرف والإرهاب. وتكون المحصّلة، التعاون الحكومي مع الولايات المتحدة من

ناحية، والتلكؤ تجاه الإصلاح السياسي الحقيقي من ناحية ثانية، والسعي إلى إضعاف المعارضة وتدجينها من ناحية أخيرة.

● معارضة سياسية داخلية تركن إلى ثقافة الاستضعاف، بحيث تغدو مفتقرة إلى التأثير والفاعلية، سواء تجاه السلطة الحاكمة وقراراتها، أو تجاه التدخلات الخارجية ومطامعها.

● جغرافيا حاضنة لبعض أصحاب الدعوات الرافضة للسياسة الأمريكية؛ فاليمن بسبب موقعه الجغرافي، وطبيعة تضاريسه، كما أشرنا سابقاً، ما يزال محطّ أنظار الطامحين للخروج على الأوضاع القائمة على المستويين الداخلي والخارجي، حيث يلجأون إلى الجبال اليمنية الشامخة في محاولة للتحصّن بها وبقبائلها المقاتلة.

وفي هذا السياق، يمكن الإشارة إلى بعض الجماعات «الجهادية» أو التي يطلق عليها «أفغان اليمن»، وبعض العناصر التي قد تنتمي إلى عناصر «القاعدة»، إذ قامت بمحاولة تهديد المصالح الأمريكية والتحصّن في التضاريس ولدى بعض القبائل اليمنية، سواء في شبوة أو الجوف ومأرب وأبين[٨٨]، وشهد اليمن في هذا الإطار هجوماً عام ٢٠٠٠ استهدف المدمرة الأمريكية «كول»، وأدى إلى مقتل ١٧ بحاراً أمريكياً.

ج ـ تحليل صنع القرار الخاص بالمشاركة في مكافحة الإرهاب

في ظل ما سبق قوله عن الضعف المؤسسي، يصبح الرئيس هو الفاعل الأساسي في عملية صنع السياسة الخارجية اليمنية، والموجّه لتفاعلات الهياكل و«المؤسسات» الصورية بالتعاون مع قلة من حاشيته ومقرّبيه. ورغم افتقار البيئة البحثية اليمنية إلى ثقافة التوثيق المعلوماتي التي تساعد الباحث على تتبع عملية صنع القرار وخطواتها قبل اتخاذ القرار بشكل معلن أو رسمي، إلا أنه يمكن الركون، هنا، إلى بعض الشواهد الدالة على محورية دور الحاكم وتفرّده في صنع القرار، ومنها:

ـ مبالغة الخطاب الرئاسي في استعمال ضمير المتكلم الفرد «أنا»، وتكثيفه

---

(٨٨) حول العلاقة الصراعية بين الحكومة وأفغان اليمن وعناصر الجهاد والقاعدة، انظر: **الشرق الأوسط**، ٢٦/ ١٢/ ٢٠٠١، ص ٤، و**الوسط**، ١٢/ ٩/ ١٩٩٤، ص ١٩ ـ ٢١.

أثناء الحديث عن «المنجزات» الرسمية؛ «أنا رئيس المؤتمر، أنا رئيس لوطن أكبر من المؤتمر. . . أنا رئيس لكل اليمن قبل أن أعرف هذه الأحزاب، الأحزاب أنا جبتها، وأنا خلقت التعددية، وأنا أوجدت الديمقراطية، وأنا الذي هيأت المناخ لها. . .»[89].

ـ التركيز على ضرورة امتلاك من يترأس الدولة اليمنية قيم الشجاعة والجرأة السياسية، والإقدام، والمبالغة إلى حدّ «التهويل» في تقدير الكلفة والثمن الذي يدفعه الطامح إلى السلطة والتواق لأن يغدو صاحب القرار الأول في الدولة ورئيسها. هذا المعنى ورد قوله كما يلي: «لقد اخترت كفني، ولم أخش شيئاً عندما طُلب منى تحمّل المسؤولية»[90].

ـ التركيز على نقل الشكل المؤسسي دون جوهره ومعناه، وإدارته بأسلوب تقليدي فردي يتكئ على ثقافة استحواذية، أو ما يمكن تسميته بـ «ثقافة التملك السياسي».

ـ اللجوء إلى الاستعارة المفاهيمية، مثل «تحوير» مفهوم «العصمة» بنقلها من مجال الدين إلى مجال السياسة، فيرتدي القرار السياسي عباءة «العصمة السياسية»، لأنه وفقاً للوعي الرسمي قرار صادر عن فرد أو حاكم «معصوم سياسياً»، يتمتع بحق صنع القرار واتخاذه أنّى شاء، وكيفما شاء، ومن ثم يكون القرار بمنأى عن مشاركة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، سواء في صنعه أو تقدير آثاره المحتملة (سلباً وإيجاباً)، فتغيب فرصة التقييم اللاحق للقرار وتقدير جوانب نجاحه أو فشله في حلّ الأزمة التي واجهها صاحب القرار. وبالتالي، حين يكون القرار ناجحاً ينسب إلى صاحبه ويُشاد برجاحَة عقله ورشادته. أما إذا كانت آثار القرار سلبية ومضرّة بالمجتمع والدولة، فحينئذ تُفعّل ثقافة إزاحة المسؤولية عن الذات، ويتم اللجوء إلى «شمّاعة» أو «نظرية» التآمر الخارجي الاستعماري.

د ـ التوجه الأمريكي ومداخل تأثيره في القرار اليمني

اتبعت الولايات المتحدة الأمريكية عدة مداخل لتحقيق مصالحها في اليمن،

(٨٩) «حديث الرئيس علي عبد الله صالح،» **الثورة**، ٢/ ٣/ ٢٠٠١، ص ٣ و٧.

(٩٠) المصدر نفسه.

وجذب الدولة اليمنية إلى المشاركة في الحرب على الارهاب، أما المداخل فهي المداخل الأمنية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

- **المدخل الأمني**

كما سبق القول، يعود تاريخ العلاقات الأمنية اليمنية ـ الأمريكية إلى ربيع عام ١٩٧٦، حين تم التوقيع على اتفاقية المساعدة العسكرية بين صنعاء وواشنطن، ووفرت الاتفاقية، الممولة من السعودية والمقدرة بقيمة ١٣٩ مليون دولار، عملية إعادة تسليح بعض كتائب المشاة وتجهيزها. وعلى الرغم من إلحاح صنعاء على ضرورة تسليمها صفقة سلاح من واشنطن عبر الرياض منذ عام ١٩٧٧، غير أن ذلك لم يحدث، بسبب أن الإدارة الأمريكية كانت تودّ أن يطرد النظام في الشمال الاستشاريين السوفيات الموجودين لديه، كما حدث في القاهرة، الأمر الذي رفضه النظام. ولكن نتيجة لتزايد النفوذ الشيوعي في جنوب اليمن، وتهديده للمصالح الأمريكية النفطية في الجزيرة العربية والخليج، سارع الرئيس الأمريكي الأسبق جيمي كارتر إلى استخدام سلطاته الدستورية بشحن صفقة سلاح متنوعة إلى شمال اليمن، ودفعت الرياض القيمة الكاملة لتلك الصفقة[٩١].

وعلى الرغم من تنامي العلاقات اليمنية ـ الأمريكية عقب قيام دولة الوحدة اليمنية عام ١٩٩٠، وإعلان واشنطن دعمها للوحدة، إلا أن أزمة الخليج الثانية، واحتلال العراق للكويت، واتهام اليمن بالانحياز إلى العراق، عوامل أثرت سلباً في هذه العلاقات، فلم تعد هذه العلاقات إلى سابق عهدها إلا عقب انتهاء حرب (عاصفة الصحراء)، ثم تطورت هذه العلاقات وتوّجت بزيارة الرئيس اليمني علي عبد الله صالح لواشنطن في نيسان/أبريل ٢٠٠٠، حتى إذا تم تفجير المدمّرة الأمريكية «كول» في ميناء عدن عام ٢٠٠٠[٩٢]، كثفت واشنطن التحقيقات الأمنية بشأن الحدث، وأولت اهتماماً لإقامة شراكة أمنية مع اليمن، من أهم شواهدها:

ـ استقبال اليمن عدداً من الخبراء العسكريين الأمريكيين، قدّرتهم المصادر الحكومية اليمنية بستين خبيراً، لتدريب الوحدات الأمنية اليمنية على مكافحة

---

(٩١) حول تطوّر العلاقة الأميركية ـ اليمنية حتى قيام دولة الوحدة، انظر: سعيد ثابت، «هل وصلت زيارة الرئيس صالح بالعلاقات اليمنية ـ الأميركية إلى مرحلة الشراكة الكاملة؟،» **المستقلة**، ١١/ ٤/ ٢٠٠٠، ص ٤.

(٩٢) **التقرير الإستراتيجي اليمني لعام ٢٠٠١** (صنعاء: المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، ٢٠٠٢)، ص ٢٤٤ ـ ٢٤٥.

الإرهاب، إذ يعتقد الأمريكيون أن ثمة عناصر من تنظيم القاعدة موجودة في بعض المناطق اليمنية النائية[٩٣].

ـ استقبال صنعاء مدير مكتب التحقيقات الفدرالي الأمريكي (FBI)، وكذلك قائد القيادة المركزية الجنرال جون أبي زيد للتباحث حول قضايا عديدة، على رأسها الجانب الأمني[٩٤].

ـ حصول اليمن على بعض المعدات العسكرية، كالزوارق البحرية وغيرها.

وهكذا يلاحظ أن واشنطن قد سعت إلى التأثير في صنع القرار اليمني عبر المدخل الأمني، بهدف السعي إلى مكافحة الإرهاب، بل إن الرئيس الأمريكي جورج بوش الابن كان في غاية الوضوح في التعبير عن مبرّرات تقديم المساعدات الأمنية والعسكرية إلى اليمن لتوظيفها في «الحرب على الإرهاب» و«لئلا يتحول اليمن إلى أفغانستان ثانية»[٩٥] من وجهة نظره.

● المدخل الاجتماعي

ربما أدرك الأمريكيون علاقة الدين بالعصبية التي أسهب العلامة ابن خلدون في تحليلها، وفهموا أن الحركة الإسلامية الجهادية تركن إلى قاعدة قبلية، وهذا يفسر اهتمامهم المتزايد بدراسة المجتمع والدولة في اليمن، وتحديداً دراسة البنية القبلية، ومن شواهد ذلك:

ـ الزيارات العديدة للدبلوماسيين الغربيين والأمريكيين (تحديداً) المعتمدين لدى اليمن إلى المناطق اليمنية، خاصة القبلية منها، مثل مناطق مأرب، وشبوة، والجوف. فها هو السفير الأمريكي السابق في اليمن يقول: «أنا زرت مأرب عدة مرات، وأنوي زيارة الجوف مستقبلاً، وأنا معجب بهذه المناطق، وحقيقة هناك اهتمام خاص بكل المناطق المحرومة في اليمن، بما في ذلك مأرب والجوف وشبوة وعمران وصعدة، لأن من المهم أن يحسّ السكان في هذه المناطق بأن هناك اهتماماً ودعماً من أمريكا»[٩٦].

---

(٩٣) حول استقبال اليمن خبراء عسكريين أمريكيين، انظر: **الشرق الأوسط**، ٢/٣/٢٠٠٢، ص ٣.

(٩٤) انظر: «تصريحات السفير الأميركي السابق لدى اليمن إدمون هول،» **٢٦ سبتمبر**، ٨/١/٢٠٠٢، ص ١.

(٩٥) وردت هذه التصريحات الرئاسية الأمريكية في: **الحياة**، ١٢/٣/٢٠٠٢، ص ١.

(٩٦) انظر: «نصّ حديث السفير الأميركي لدى اليمن،» **٢٦ سبتمبر**، ٢٤/٧/٢٠٠٢، ص ٣.

ـ تقديم الدعم المالي والتدريبي لبعض أبناء المناطق القبلية.

ـ إجراء دراسات ميدانية في المناطق النائية، والقبلية تحديداً، مع التركيز على دراسة الأعراف والتقاليد القبلية وبعض مشاكلها، مثل الثأر القبلي، والسعي إلى شراء الأسلحة القبلية.

ولعل مثل هذا الاهتمام الأمريكي بالمناطق القبلية هو ما دفع الرئيس اليمني علي عبد الله صالح إلى التحذير من التدخل الخارجي في شؤون اليمن، إذ يقول: «هناك من سعى لحل مشكلة الثأر في اليمن، فأحد المعاهد في دولة صديقة اعتمد حوالى ٣٠٠ ألف دولار لحل مشكلة الثأر في اليمن... آمل أن لا يتكرر مثل هذا الأمر الذي يعتبر تدخلاً في شؤوننا الداخلية... صحيح أن اليمنيين متسامحون وطيّبون، وكثير من أشقائنا وأصدقائنا يصولون ويجولون... لكن يجب أن يحترموا بلدنا مثلما نحترم بلدانهم... ولا نريد أحداً أن يتدخل في شؤوننا الداخلية»[٩٧].

● **المدخل الاقتصادي**

تُعدّ المساعدات والمعونات الاقتصادية من أهم آليات تحقيق السياسات الخارجية. ويمكن القول إن الولايات المتحدة قد سعت عبر هذا المدخل إلى تحقيق مصالحها على أرض اليمن، حيث يوجد العديد من الشركات الأمريكية العاملة، سواء في مجال الغاز أو النفط. فقد كانت شركة «هنت» الأمريكية أول شركة عالمية تنجح في استخراج النفط اليمني[٩٨].

ورغم أن العلاقات الاقتصادية اليمنية ـ الأمريكية لا تتناسب مع حجم العلاقات السياسية والعسكرية والأمنية، إلا أن السفير الأمريكي في صنعاء أكد تطور العلاقات الثنائية، خاصة في ما سمّاه بـ «التعاون التنموي»؛ فقد ارتفعت المساعدات الأمريكية إلى اليمن بشكل مطرد، فبلغت في عام ٢٠٠١ ٢٦ مليون دولار، وفي عام ٢٠٠٢ حوالى ٣٥ مليون دولار، وفي عام ٢٠٠٣ ارتفعت إلى ٣٧ مليون دولار، ومنذ عام ١٩٩٩ وصل إجماليها إلى ١١٨ مليون دولار[٩٩].

---

(٩٧) انظر: «نص حديث الرئيس علي عبد الله صالح،» **الثورة**، ١٨/ ٧/ ٢٠٠٥، ص ٣.

(٩٨) حول العلاقة الاقتصادية اليمنية ـ الأمريكية، انظر: الريس، **رياح الجنوب: اليمن ودوره في الجزيرة العربية**، ص ١١٧ و٢٢٣.

(٩٩) انظر: «تصريحات السفير الأميركي السابق لدى اليمن،» **٢٦ سبتمبر**، ٨/ ١/ ٢٠٠٤، ص ١٧.

وبما أن اليمن دولة فقيرة اقتصادياً، فإن التأثير الأمريكي في حالته يغدو وارداً ومحتملاً. وهذا ما أشار إليه وأكده الرئيس اليمني بقوله: «من المؤسف أن كل ما يقدمه الغرب من مساعدات يكون مشروطاً»[100].. يذكر أن اليمن ارتبط منذ عام ١٩٩٥ ببرنامج للإصلاح الاقتصادي يعتمد أساساً على دعم صندوق النقد والبنك الدوليين. وللولايات المتحدة الأمريكية هيمنة كبيرة على قرارات هاتين المؤسستين ولا يمكن الحصول على دعمهما إلا عبر تقوية العلاقة بواشنطن[101].

● **المدخل السياسي**

يتكامل هذا المدخل مع المداخل الثلاثة السابقة، إذ تسعى الولايات المتحدة الأمريكية إلى دعم التوجه الديمقراطي في اليمن، ليس حباً في الإصلاح السياسي، وإنما كراهية في الإرهاب. فإذا كانت القيادة السياسية اليمنية قد طالبت بضرورة توفر الدعم الأمريكي، قائلة: «نريد دعماً أمريكياً للحفاظ على سلامة النهج الديمقراطي»[102]، فإن واشنطن قد توسّلت ببعض الآليات الداعمة للتجربة الديمقراطية في اليمن، منها تقديم دعم مالي ومعلوماتي (تدريبي) إلى كثير من المنظمات غير الحكومية في اليمن، وذلك بواسطة المعهد الديمقراطي الأمريكي في اليمن (NDI)، وبرنامج تحدي الألفية، وغيرهما. ومع ذلك، عبّرت واشنطن عبر سفيرها في صنعاء عن «أن الديمقراطية في اليمن قد واجهت بعض التباطؤ»[103]. وكان ذلك وراء الانتقادات التي انطوت عليها التقارير المتتالية للخارجية الأمريكية لممارسات حقوق الإنسان في اليمن، ومنها تقرير عام ٢٠٠٥ الذي تضمن شواهد ومؤشرات عديدة على انتهاكات حقوق الإنسان في اليمن. وفي السياق نفسه، قام البنك الدولي بخفض قيمة مساعداته إلى اليمن رغم تصريح الرئيس اليمني بقوله: «إن الإرهاب محطة خطيرة، وإذا كافحنا الفقر فنحن نكافح الإرهاب»[104].

تبقى الإشارة إلى أن أهداف الممول أو المتدخل الأجنبي في الشؤون اليمنية،

(١٠٠) **الثورة**، ١٠/ ٤/ ٢٠٠٦، ص ٣.

(١٠١) **التقرير الإستراتيجي اليمني لعام ٢٠٠١**، ص ٢٤٤.

(١٠٢) **الحياة**، ٢/ ٤/ ٢٠٠٠، ص ٢.

(١٠٣) انظر: «حديث السفير الأمريكي لدى اليمن،» **البلاغ** (صنعاء)، ١١/ ١٠/ ٢٠٠٥.

(١٠٤) انظر: «تصريحات الرئيس على عبد الله صالح،» **الثورة**، ١٠/ ٤/ ٢٠٠٦، ص ٣.

ليست بالضرورة متطابقة مع مصالح اليمنيين وأهدافهم، فالأجنبي يسعى إلى تحقيق مصالحه أولاً، التي هي، غالباً، في غير صالح اليمنيين مجتمعاً ودولة. والأخطر من كل هذا، الخوف من «ارتهان» الإرادة السياسية اليمنية للخارج، وضياع استقلالية القرار السياسي اليمني، وتهديد سيادة الوطن اليمني.

فما الذي دعا اليمن إلى المشاركة في مكافحة الإرهاب؟

يبدو أن من أهم حيثيات هذه المشاركة أن اليمن كان من أوائل الدول المتضررة من الإرهاب، فقد تعرّض للعديد من حوادث التخريب وعمليات التفجير، منها[١٠٥]:

ـ تعرّض اليمن لأعمال عنف وخطف، وقتل سياح من جنسيات بريطانية وأسترالية عام ١٩٩٨.

ـ تفجير المدمّرة الأمريكية «كول» على نحو ما تقدم.

ـ تفجير ناقلة النفط الفرنسية (ليمبرغ) على ساحل المكلاّ في محافظة حضرموت بتاريخ ٦/ ١٠/ ٢٠٠٢، مما أدى إلى احتراقها ووفاة شخص وإصابة ١٧ بحاراً.

كذلك حرص صانع القرار اليمني على تجنيب بلاده مخاطر العقاب الأمريكي، خاصة عقب أحداث ١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١، إذ كان سلوك الولايات المتحدة أقرب إلى سلوك الوحش الكاسر الجريح منه إلى سلوك الدولة المتحضّرة. ومع ذلك، فقد فجر هذا التعاون جدلاً بين اليمنيين حول حدود التعاون اليمني ـ الأمريكي ونطاقه وآثاره، خصوصاً على السيادة اليمنية، وألجأ الرئيس علي عبد الله صالح نفسه إلى تهدئة الخواطر في مناسبات مختلفة بقوله: «نرفض التدخل في شؤوننا الداخلية، وعلى الأشقاء والأصدقاء التحرك عبر القنوات الرسمية»[١٠٦]، ونحن «سنتعامل مع الغرب دون شروط مسبقة، ونحن نرفض كل الشروط، ولا نقبل أن يُملي أحد علينا أي شرط»[١٠٧].

---

(١٠٥) للوقوف على أهم حوادث التخريب والتفجير في اليمن خلال التسعينيات انظر: «الإرهاب في اليمن إلى أين؟: تقرير الحكومة المقدم إلى مجلس النواب حول العمليات الإرهابية وأضرارها على اليمن،» **٢٦ سبتمبر**، ١/ ١٢/ ٢٠٠٢، ص ١٠ ـ ١٧.

(١٠٦) انظر: «نص تصريحات الرئيس علي عبد الله صالح،» **الثورة**، ١٨/ ٧/ ٢٠٠٥، ص ٣.

(١٠٧) **الثورة**، ١٣/ ٤/ ٢٠٠٦، ص ١.

٤ ـ قرارات مسكوت عنها

إن دراسة بعض القرارات المسكوت عنها هي في جوهرها دراسة لإشكالية الفجوة بين المنطوق به والمسكوت عنه، بين الخطاب السياسي اليمني والممارسة السياسية. فالبون شاسع بين القول والفعل. وتعرف الحياة السياسية اليمنية كثيراً من هذه النوعية من القرارات المسكوت عنها، مثل تسييس الثأر القبلي، والسماح بحمل السلاح، بل وتشجيع انتشاره، واستمرار فساد القضاء، واستشراء ظاهرة الفساد المالي والإداري وعدم مكافحته. . . إلخ. وستكتفي هذه الجزئية بتناول قرارين رئيسيين، هما قرارا تسييس ظاهرة الثأر القبلي، وعدم حظر السلاح وتشجيع انتشاره بين اليمنيين.

أ ـ قرار تسييس ظاهرة الثأر القبلي

على الرغم من صدور قرار جمهوري بإنشاء لجنة وطنية عليا لمعالجة قضايا الثأر[١٠٨]، إلا أن هذا القرار لم يؤتِ أُكله، بل إن اللجان التي شكّلتها الحكومة اليمنية منذ عام ٢٠٠٤، غير فاعلة وغير جادة، بل إنها، حسب تعبير أحد شيوخ القبائل وعضو مجلس الشورى، ما زالت «نائمة»، إذ يقول: «بصراحة شكلت لجان لكنها رقدت»[١٠٩].

والتساؤل الإشكالي في هذا السياق هو: رغم أن ثمة قراراً رسمياً «معلناً» بتشكيل لجنة وطنية لمعالجة قضايا الثأر، فلماذا يتم، هنا، الحديث عن ظاهرة الثأر القبلي، رغم أن المفترض أن يكون الحديث عن قرار مسكوت عنه؟

للإجابة عن هذا التساؤل، يمكن القول إن هناك سمة تميّز الخطاب السياسي الرسمي اليمني، وربما العربي، تتمثل في وجود فجوة بين القول «المُعلن» و«الممارسة» الفعلية، بل يمكن القول إن «الفعل» غالباً ما يكون نقيضاً لـ «القول».

إن النخبة الحاكمة والأحزاب تمارس ما يمكن وصفه بـ «التقية السياسية»، وهو ما يقلل من أهمية الاقتصار على تحليل مضمون خطابها وبرامجها السياسية وقراراتها

---

(١٠٨) نصّ القرار الجمهوري الرقم ١٥٠ لعام ٢٠٠٤ بإنشاء لجنة وطنية عليا لمعالجة قضايا الثأر، تشكّل من نائب رئيس الوزراء ووزراء المالية والداخلية والعدل والإدارة المحلية وأربع قضاة، في: **الثورة**، ٢٢/٩/ ٢٠٠٤، ص ١ و٣.

(١٠٩) انظر: النص الكامل للشيخ عبد الله أحمد مجيد عضو مجلس الشورى وعضو اللجنة العامة للمؤتمر الشعبي العام، في: **البلاغ**، ١٨/ ٤/ ٢٠٠٦، ص ٨ ـ ٩.

المعلنة، فهي حينما تتحدث عن مفهوم الديمقراطية، فإنها تقصد بها «ضمناً» الاستبداد! وحينما تتكلم على العدل تعني به الظلم! وحينما ترفع شعار «التداول السلمي للسلطة» ترمي إلى «التناوب العنيف على السلطة»! وعندما تصدر قراراً لمكافحة ظاهرة الثأر وتشكّل لها لجاناً، فهي تفعل العكس، لأنه على مستوى الواقع يتم تسييس ظاهرة الثأر والدفع باتجاه مرحلة «خوف الجميع من الجميع»، وكأن المفكر توماس هوبز، صاحب مقولة «حرب الجميع ضد الجميع»، يعيش اليوم بيننا!

إن استقراء التاريخ السياسي اليمني الحديث يدفع إلى القول إن النخبة الحاكمة اليمنية قد اتخذت قراراً غير معلن بتسييس ظاهرة الثأر دون حلها، ومن شواهد هذا الاستنتاج:

ـ السعي إلى إبقاء بعض مسببات النزاع المجتمعي، ومحاولة توظيف التنوّع المجتمعي اليمني (التنوع القبلي تحديداً) توظيفاً صراعياً لتأجيج الصراعات والحروب (القبلية/القبلية)، وتهدئة بعضها دون السعي إلى حلها. فالواقع المعيش يشهد غياب الجهود الرسمية الجادة لحل مشاكل الثأر القبلية المتراكمة والمزمنة والمعاصرة، أو على الأقل إضعافها.

ـ اتباع سياسة «فرق تسد» بين القوى الاجتماعية والسياسية الفاعلة، والسعي إلى ضرب قبيلة بقبيلة أخرى، و«تفريخ» شيوخ قبائل جدد «مصطنعين» وضمان ولائهم للسلطة الحاكمة، بهدف إثارة جذوة الخلاف بينهم وبين الشيوخ القبليين (الأصليين) من ناحية، وتوليد النزاع على السلطة في إطار كل قبيلة من ناحية أخرى.

ـ تشجيع الثقافة القتالية (ثقافة أهل السيف) وتمجيدها وربطها بالشخصية اليمنية، في مقابل تهميش دور العلماء والمثقفين ومحاصرتهم باعتبارهم من «أهل القلم»، والسعي إلى بث الفرقة والخصام بين «أهل السيف» ممثلين بالمؤسسة العسكرية والأمنية، و«أهل القلم» ممثلين بالعلماء والمثقفين.

ـ إطالة أمد إصدار الأحكام القضائية، ولا سيما في قضايا الثأر، وعدم الالتفات إلى فساد القضاء.

ـ عدم حسم ظاهرة انتشار السلاح وحظره، على الأقل في المدن.

ـ إنعاش بعض القيم القبلية السلبية والترويج لها في مناطق يفترض أنها اختفت منها، أو ضمرت في أقل تقدير.

ب ـ قرار عدم حظر السلاح وتشجيع انتشاره بين اليمنيين

إن الدولة اليمنية لا تملك حق احتكار استخدام القوة القتالية، بل يشاركها في هذا الحق بعض القبائل. ولا يوجد تناقض بين كون الحاكم الفرد مولعاً باحتكار القوة والسلطة والثروة مع قلة من أتباعه ومتزلفيه من دون المحكومين، وإباحته تملك المحكومين (ومنهم رجال القبائل)، ما يحدّ من تسلطه. فهذا التساهل يعدّ أمراً مشروعاً «مرحلياً»، حتى يتم إيجاد مؤسسات سياسية حديثة، وتفعيل سيادة القانون، وإصلاح القضاء واستقلاله، ومحاربة الفساد والإفساد المنتشر في شتى المرافق الحكومية.

والتساؤل المطروح هنا، هو: هل ثمة دور للقبيلة اليمنية في انتشار السلاح وعدم حظره؟

إن القبيلة اليمنية تجمع بعضاً من سمات كلٍ من الحزب السياسي وجماعة المصلحة، فهي تقترب من مفهوم الحزب، لأنها تشارك في السلطة، ويؤدي بعض شيوخها بعض المهام السياسية، كالمشاركة في عضوية المجالس النيابية، والانضمام إلى عضوية بعض الأحزاب السياسية. كما أنها تقوم ببعض وظائف جماعة الضغط، حيث تسعى إلى التأثير في صنع القرارات السياسية، سواء بالضغط من أجل إقرار قانون ما أو تعديله أو إلغائه، عندما يتعارض مع مصالحها.

ولذلك، فإذا كان مجلس النواب اليمني قد أصدر عام ١٩٩٢ القانون الرقم (٤٠) الخاص بتنظيم حمل الأسلحة، والموسوم بـ «قانون تنظيم حمل الأسلحة النارية والذخائر والاتجار بها»[١١٠]، فإن الضغط القبلي داخل مجلس النواب قد حول مشروع هذا القانون من «مشروع قانون حيازة الأسلحة النارية» إلى «قانون تنظيم حمل الأسلحة»، حيث تم رفض كلمة «حيازة» الأسلحة الواردة في المشروع المقترح، وإقرار كلمة «تنظيم» حمل الأسلحة.

وإذا كان الباحث قد توصل في دراسة سابقة[١١١] إلى أن تمسك القبيلة اليمنية بأسلحتها وقيمها القتالية قد عزّز من مكانتها الاجتماعية ودورها السياسي، ومكّنها من حيازة آلية فاعلة لمواجهة ظلم بعض السلطات الحاكمة،

(١١٠) انظر: نص مواد القانون، في: **الجريدة الرسمية (اليمن)**، ٣١/ ٥/ ١٩٩٢، ص ٣ ـ ١٧.

(١١١) الظاهري، **الدور السياسي للقبيلة في اليمن**، ص ١٢٠ ـ ١٢٥.

وتفعيل المعارضة المجتمعية، ودفع الحكومة إلى تلبية بعض المطالب المجتمعية عامة، والمطالب القبلية خاصة، فإن مضي عقد من الزمن على تاريخ إجراء هذه الدراسة واستقراء الواقع اليمني المعيش يدفع إلى الاستنتاج بأن ثمة دلالات سياسية أخرى تومئ إلى تشبث بعض القبائل بأسلحتها. من تلك الدلالات أن حمل القبائل للسلاح لم يعد للغزو وقتال الآخرين، كما هو شائع لدى البعض، بل غدا لدى بعض القبائل بمثابة شاهد على عدم الأمن واتساع ظاهرة الثأر القبلي بفعل عوامل عديدة، من أهمها السعي إلى تسييسه، فالشيخ القبلي ومرافقوه باتوا يحملون السلاح لتوفير الأمن الشخصي والقبلي، وللحماية من «شبح الثأر».

بقول آخر، أصبح حمل السلاح مؤشراً على خوف صاحبه من الآخر المسلح، ولم يعد محض مصدر للقوة. وبالتالي، فإن اقتناء بعض القبائل اليمنية للسلاح لم يعد بالضرورة مرتبطاً بتنامي النزعة الثأرية أو الرغبة في الغزو، وفقاً للرؤية الخلدونية التي تؤكد أنهم «جعلوا أرزاقهم في رماحهم ومعاشهم فيما بأيدي غيرهم». كما أنه لم يعد «عزّ القبائل في كراسيها»، بل يمكن القول إنه أصبح «خوف القبائل في كراسيها».

ولذا يمكن هنا تحوير مقولة المفكر السياسي هوبز التي تنصّ على «حرب الجميع ضد الجميع» ليغدو لسان حالها في الحياة الاجتماعية والسياسية اليمنية «خوف الجميع من الجميع»، و«شكوى الجميع من الجميع»، إذ كثيراً ما تسمع وترى رئيس الدولة يشكو من ظاهرة الفساد، ورئيس الوزراء يشكو، والوزير يشكو، والفقير يشكو، وأهل السيف يشكون، وأهل القلم يشكون.

يذكر أن الحكومة اليمنية سعت إلى استصدار قانون جديد للسلاح عبر تقديمها «مشروعاً جديداً لمعالجة [ما أسمته] بأوجه القصور والاختلال في القانون الرقم (٤٠) لسنة ١٩٩٢، وأقر مجلس الوزراء في أيار/مايو ٢٠٠٣ تقديم مشروع القانون الخاص بتنظيم حيازة الأسلحة»[١١٢].

وهكذا، فإن حرص القبائل على حمل السلاح، مضافاً إليه تواطؤ النظام في تيسير الظاهرة، حال دون وقفها، وآية ذلك:

ـ عدم جدية الحكومة اليمنية في تفعيل قانون حمل الأسلحة النارية لعام

(١١٢) **استراتيجية التخفيف من الفقر** (صنعاء: الجمهورية اليمنية، ٢٠٠٤)، ص ١٠٠.

١٩٩٢، إذ يؤكد، في هذا السياق، نائب رئيس مجلس النواب: «أعتقد أن القانون الموجود لو تم تطبيقه بالشكل الصحيح فسنكون في خير وعافية. . . لماذا لا يُفعّل القانون الحالي بدلاً من التوجه لقانون جديد، وأهمية القانون تكمن في تفعيله وتطبيقه، وهو لم يُفعّل حقيقة»(١١٣).

ـ على الرغم من إعادة تقديم الحكومة اليمنية مشروع قانون جديد لتنظيم حيازة الأسلحة إلى مجلس النواب في أيار/مايو ٢٠٠٣، إلا أن المشروع تعثّر في حينه، رغم أن الحكومة تتشكل من «الحزب الحاكم»، الذي يمتلك أكثر من ثلثي مقاعد البرلمان (لديه ٢٢٨ مقعداً من مجموع ٣٠١).

ـ غياب الإرادة السياسية لتفعيل القانون النافذ أو العمل على إصدار قانون جديد، بل إن تتبع الخطاب الرئاسي والحكومي اليمني يدفع إلى الاستنتاج بأن هذا الخطاب أقرب إلى الترغيب في حمل السلاح، والتشجيع على اقتنائه، والتقليل من آثاره السلبية، كما يتضح من التصريحات الرسمية.

ومن أمثلة التصريحات المشجعة على اقتناء السلاح ما يلي:

ـ «الحمد لله نحن نعيش حالة استقرار واطمئنان وسلام. . .، الشعب اليمني يملك أفراده من السلاح الشيء الكثير، وهذا ما نعتزّ به، بل نعتزّ بأن هذا الشعب رغم السلاح الذي يملكه فإن الحوادث أقل بقليل من أي شعب مجرد من السلاح»(١١٤).

ـ «أنا لا أخاف هذا السلاح، بل أشجعه وأدعو إليه. هذا الشعب المسلح هو جيش الثورة الحقيقي الذي يحافظ على مكاسبها»(١١٥).

ـ «شعبنا اليمني مدجج بالسلاح، ولكنه متسلح بالأخلاق اليمنية الأصيلة»(١١٦).

---

(١١٣) انظر: «حديث جعفر سعيد باصالح نائب رئيس مجلس نواب ٢٠٠٣،» **٢٦ سبتمبر**، ١٣/ ٥/ ٢٠٠٤، ص ٩.

(١١٤) «حديث إبراهيم الحمدي رئيس مجلس القيادة السابق في الجمهورية العربية اليمنية،» **عكاظ** (الرياض)، ٢٣/ ٦/ ١٩٧٥، نقلاً عن: **وثائق الخليج والجزيرة العربية** (الكويت: جامعة الكويت، ١٩٧٩)، ص ٦٦.

(١١٥) انظر: حديث الرئيس علي عبد الله صالح لمجلة **الاثنين** اللبنانية، نقلاً عن: **مجلة ١٣ يونيو**، العدد ٢١٨ (٢ نيسان/ أبريل ١٩٨١)، ص ١.

(١١٦) حديث صحفي بثّته إذاعة صنعاء للرئيس علي عبد الله صالح، ١٨/ ٢/ ١٩٩٣.

ـ «السلاح يمتلكه كل مواطن يمني تقريباً. . . نحن بالرغم من أن السلاح موجود، إلا أنك لو تراجع تقارير الأجهزة الأمنية ستلاحظ أن بلادنا أقل جريمة من أي قطر آخر. . .»[١١٧].

ولعل من أسباب التراخي في معالجة ظاهرة حمل السلاح وانتشاره بين اليمنيين عامة، وبين بعض القبائل خاصة، ما يلي:

ـ الركون إلى بعض القبائل ومنع وجود مؤسسة عسكرية قوية مؤدلجة قد تهدد الحاكم ووجوده السياسي، وخاصة مع ظهور قائد عسكري طامح في السلطة والحكم، أو رفض المؤسسة العسكرية لتجاوزات الحاكم السياسي وفساده. ويدعم ذلك أن الإمامة طوال حكمها لليمن اعتمدت في جيشها وقواتها على بعض القبائل، ولم توجد مؤسسة عسكرية قوية.

ـ سهولة إشعال فتيل النزاعات والصراعات بين القبائل المسلحة و(المتبندقة)، وإمكانية إعادة إنتاج الحروب (القبلية/ القبلية).

ـ وأخيراً، يتعين التذكير بوجود بعد سياسي خارجي لاستمرار ثقافة القتال وتسليح بعض القبائل اليمنية، حيث يتم تسليح فئات معينة من المجتمع (بعض القبائل تحديداً) من قبل جهات خارجية بهدف زعزعة الأمن والاستقرار تبعاً لسياسة «تقوية الجزء ممثل في القبيلة، لإضعاف الكل وإنهاكه»، أي المجتمع والدولة في اليمن.

خاتمة

إن السعي نحو ترشيد القرار اليمني، يتطلب بيان أهم إشكاليات هذا القرار وسماته، كما يلي:

ـ تدني عوائد مخرجات عملية صنع القرار اليمني تجاه الداخل، في مقابل استجابة صانع القرار لمطالب الخارج وضغوطه، ومحاكاته، بل والتسامح تجاهه وتحكيمه.

ـ التركيز على نقل الشكل المؤسسي ومبناه دون جوهره ومعناه، وإدارته

---

(١١٧) مقابلة للرئيس علي عبد الله صالح، منشورة في: **الثورة**، ٢٩/ ٦/ ٢٠٠٣، ص ٣. للمزيد، من التصريحات الرئاسية، انظر: **الثورة**، ١٠/ ١/ ١٩٧١، ص ٤٤؛ **وثائق الخليج والجزيرة العربية**، ص ٦٦، **والأهرام**، ٢٥/ ٤/ ١٩٩٧، ص ٤.

بأسلوب تقليدي، فردي، يركن بمقتضاه صاحب القرار إلى ثقافة استحواذية تسنده مفاهيم التملك السياسي؛ فتصدر قرارات لا تؤتي أكلها.

ـ طغيان العلاقات والصلات الشخصية في صنع القرار واتخاذه، على حساب البعد المؤسسي.

ـ حضور «السيف وأهله» لمعالجة كثير من الأزمات اليمنية الداخلية (مثل أزمتي الانفصال عام ١٩٩٤، وأحداث صعدة بتحولاتها المختلفة) في مقابل غيابه تجاه أزمات الخارج، حيث يحل التسامح والوداعة محل السيف.

ـ تشخيص الخطر الخارجي، دون الانتقال إلى وضع خطط واستراتيجيات لدرئه.

ـ التهوين من أضرار «الاستبداد الداخلي» في مقابل «التهويل» من أخطار «الطامع الخارجي».

ـ إزاحة المسؤولية عن الذات، والتفنن في خلق «عدو خارجي» دون الالتفات إلى أخطائنا كمحكومين وحكام على السواء.

ـ استمرار ثقافة التعيين، وغياب التفرقة بين مفاهيم «التعيين» و«التزكية» و«الانتخاب» في الحياة السياسية اليمنية، ومن ثَم ترتدي ثقافة «التعيين» و«التزكية» عباءة «الانتخاب».

ـ ذيوع ثقافة الاكتفاء بتمجيد الماضي التليد والركون إليه بدلاً من السعي إلى حل مشاكل الحاضر وتشوف أخطار المستقبل.

ـ مقارنة السيئ بالأسوأ؛ أي إن الخطاب السياسي اليمني مولعٌ بالتنصل من إخفاقاته، عبر الهروب إلى الماضي الأسوأ (كالعهد الإمامي) قبل الثورة اليمنية في الشمال، و«الاستعمار البريطاني» في الجنوب.

ـ صناعة أحداث وإصدار قرارات ومبادرات لا تلد إنجازات.

ـ تعدد الثورات وتدني المنجزات.

ـ وجود سلطة مستأسدة ومعارضة مدجنة.

ـ اعتياد السيف المستأسد على أهله، والقلم الذي يسترزق به صاحبه.

ـ الاكتفاء بصنع الحدث، وإصدار القرار دون الالتفات إلى متابعته وتقييمه، والإصرار على جني ثماره.

ـ محاكاة الخارج في ما يفترض أنه إصلاح للداخل.

ـ تركيز اليمني جُلّ اهتمامه على صنع الحدث ومقدماته ووصفه، دون الالتفات إلى نتائج الفعل أو القرار وآثاره.

ـ إن القرار أو الفعل اليمني يتأثر بالعاطفة أكثر من العقل، والنتيجة أن القرار لا يأتي بما يرجوه صاحبه.

ـ استناد القرار اليمني إلى ثقافة تجعل مقدماته بمثابة نتائج له، بحيث تضيع النتائج المتوخاة أو تُجهض قبل نضوجها!

في مواجهة تلك الخصائص المميزة للقرار اليمني، يجب على هذا الأخير:

ـ الانتقال من مفهوم «العصمة السياسية» إلى فكرة «المحاسبية السياسية».

ـ فضّ الاشتباك بين السلطة والثروة، وبين «تنظيم الحاكم» والدولة، وتفعيل مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الأحزاب والتنظيمات السياسية.

ـ الانتقال من شرعية الوحدة إلى شرعية الإنجاز.

ـ الانتقال من الشعار إلى الممارسة، والسعي إلى تفعيل قدرات النظام السياسي وتعظيمها.

ـ الانتقال من ثقافة «الثأر السياسي» إلى ثقافة التسامح السياسي.

ـ مراجعة المعارضة السياسية لذاتها، وتفعيل مفهوم التداول السلمي للسلطة في إطار أحزابها.

ـ العمل على عودة القبيلة اليمنية إلى سماتها الاجتماعية «الطبيعية»، والسعي إلى تطويرها لتغدو إحدى لبنات الدولة اليمنية ومكوناتها الحديثة المنشودة، بمعنى محاولة ترشيد القبليّة السياسية، ودفعها إلى أن تكون «قبليّة اجتماعية»، ومحاولة تحديث النظام القبلي والأخذ بيده ليتحول إلى شبكة من المؤسسات المدنية.

الفصل الثاني عشر

صنع القرار في الوطن العربي من منظور مقارن

نيفين مسعد(*)

(*) أستاذة العلوم السياسية ـ جامعة القاهرة.

تسمح المادة العلمية الثرية التي أتاحتها الدراسات الإحدى عشرة، التي تمثل قوام هذا الكتاب، بتوفير قاعدة بيانات أساسية يمكن من خلالها استخلاص بعض أهم ما يميز عملية صنع القرار في الوطن العربي. فلئن لم تُغطّ هذه المادة إلا نصف عدد البلدان العربية فقط، إلا أنّها بحكم تنوع مصادرها من حيث شكل الدولة، وطبيعة نظام الحكم، والموقع الجغرافي، والارتباطات التاريخية، تمكننا من التوصل إلى نتائج على درجة لا بأس بها من المصداقية، وذلك مع التسليم بأن بعض النماذج التي لم تخضع للدراسة والتحليل تثير عدداً من التساؤلات التي تحتاج إلى إجابة ربما في دراسات منفصلة لاحقاً. ومن هذه الأسئلة ما يتصل ببروز دور المؤسسة العسكرية كصانع للأحداث في دولة مثل موريتانيا، في الوقت الذي تتراجع فيه أهمية هذه المؤسسة نسبياً حتّى في معاقلها التقليدية، كالجزائر وسورية على سبيل المثال[1]، أو يتعلق بشيء من التطور الديمقراطي التدريجي في دولة مثل سلطنة عُمان، وهو النهج الذي تميزت به من باقي بلدان الخليج وسمح لها بأن تحظى باستقرار سياسي حقيقي، وليس مصطنعاً[2]، أو يرتبط بالمنظومة المؤسسية الفريدة التي شيّدها النظام الليبي في إطار مقولة حكم الشعب. فمع أن دور الرئيس في النظام الليبي لا يختلف عن نظيره في عدد من النماذج الأخرى، إلا أن الغلاف المؤسسي الذي يحاط به هذا الدور، وتداعياته على علاقة المواطنين بأدوات الإنتاج، والتحديات التي يتعرض لها مع بروز دور ابن الرئيس، جميعها عوامل تثير اهتمام الباحث الأكاديمي[3].

(١) **حال الأمة العربية ٢٠٠٥: النظام العربي: تحدي البقاء والتغيير**، تحرير أحمد يوسف أحمد ونيفين مسعد (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٦).

(٢) أحمد منيسي، **التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دراسة لحالات البحرين وسلطنة عمان وقطر** (أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ٢٠٠٩).

(٣) طارق صالح المغربي، **النظام السياسي الليبي: طبيعته ومكوناته، ١٩٦٩ ـ ١٩٩٩: دراسة تحليلية مقارنة** (الإسكندرية: المكتب العربي الحديث، ٢٠٠٧).

والآن ينتقل هذا الفصل إلى المقارنة بين دراسات الحالة الإحدى عشرة وفق ثلاث فئات من المعايير الأساسية، هي: فئة أطراف صنع القرار، والمؤثرات الخارجية (الإقليمية والدولية) في عملية صنع القرار، ومضمون القرارات المصنوعة أو أبرز ما يميّزها من خصائص. وغني عن البيان أن التقسيم السابق تقسيم نظري لغرض التحليل، أما واقعياً فإن ثمة تداخلاً بين الفئتين الأولى والثانية، وذلك أنّه في حالات معينة يكون الخارج نفسه هو صانع القرار، وإن احتفظت الأطراف الداخلية المخولة دستورياً بهذا الدور بحقها في اتخاذ القرار، أو بالأحرى إعلانه.

أولاً: أطراف صنع القرار

يرتبط الحديث عن أطراف صنع القرار في دراسات الحالة بإثارة النقاط الفرعية التالية:

١ ـ محورية دور رئيس الدولة

أ ـ كان ثمة اتفاق عام بين دراسات الحالة على الدور المحوري الذي يمارسه رئيس الدولة في إطار عملية صنع القرار بالاستناد إلى عدد كبير من المواد الدستورية ذات الصلة، وذلك مع بعض اختلافات بين حالة وأخرى تبعاً لطبيعة النظام السياسي. فبالإضافة إلى قيام رئيس الدولة برسم السياسة العامة لدولته، واختيار رئيس الوزراء، أو حتّى تولي رئاسة الوزارة بنفسه، واختيار الوزراء منفرداً أو بالتشاور مع أطراف أخرى، فإنه يتمتع بصلاحيات تشريعية تتمثل في حقّه في اقتراح مشروعات القوانين، والتشريع في غير دورات انعقاد المجلس إذا اقتضى الأمر، وردّ القوانين، وحل المجلس. وهو يملك الحق في إعلان حالة الطوارئ (وكذلك في حالتي الحصار والاستثناء، وهما تنويعان مغاربيان على الطوارئ) بِكُلّ ما يترتب عليها من توسيع صلاحيات رئيس الدولة بأكثر مما هي عليه لمواجهة الظروف غير الاعتيادية، ومن ذلك تجميد العمل بالدستور (المغرب في عام ١٩٦٥ والكويت في عام ١٩٧٦)، واستيلاء الجيش على السلطة (الجزائر في عام ١٩٩١)، وتقييد الحريات المدنية والسياسية (مصر منذ عام ١٩٨١ وحتّى عام ٢٠١٠). يضاف إلى كلّ ما سبق أن الرئيس يتمتع بصلاحيات قضائية تتمثل في تعيين القضاة، وترؤس أرفع المؤسسات القضائية، وإنشاء المحاكم الاستثنائية. أما في ما يخص النموذج العراقي، فجدير بالذكر أنّه كنموذج برلماني بنصّ

الدستور الحالي في ظل الاحتلال على أن منصب رئيس الوزراء فيه، وليس رئيس الدولة، هو مركز الثقل في النظام، غير أن تلك النقطة ستلي مناقشتها في الحديث عن أزمة النظم البرلمانية العربية.

وتتكرّس أرجحية دور الرئيس بشكل أوضح في النظم الملكية، وذلك بوسائل عدة، منها المماهاة بين شخص رئيس الدولة وكيان الدولة نفسها، كما في اعتبار الملك هو «ضامن دوام الدولة واستمرارها» (المغرب)، أو النصّ على أن ذاته مصونة لا تُمسّ (المغرب والكويت)، أو اتخاذه «مرجعاً» للسلطات الثلاث (السعودية)، أو حمايته من «كلّ تبعة ومسؤولية» (الأردن). وعليه، فإنه على الرغم من بعض التعديلات الدستورية في إطار كلٍ من النظم الملكية والجمهورية لإعادة توزيع السلطة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء (لبنان بعد اتفاق الطائف)، أو لتعزيز دور البرلمان في إطار النظام السياسي (المغرب في دستور ١٩٩٢، والكويت بفصل ولاية العهد عن رئاسة الوزارة في عام ٢٠٠٣)، فإن الصورة العامة والفعلية لدمج لسلطات تظل على حالها. أكثر من ذلك، يلفت النظر إلى تآكل المسافة الفاصلة بين النظم الملكية والجمهورية، فعلى بُعد الشقة الأيديولوجية بن النظامين السعودي والسوري، فإن «البيعة الأسرية» لخادم الحرمين الشريفين تقابلها «البيعة الحزبية إلى الأبد» لقائد المسيرة، كما أنَّ آلية التوريث انتقلت من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري على ما سوف يلي بيانه[٤].

ب ـ اشتملت دراسات الحالة على العديد من نماذج القرارات الفردية التي اختص فيها رئيس الدولة نفسه بصنع القرار واتخاذه، على الرغم من خطورة القضية موضع القرار، على نحو كان يوجب التشاور على أوسع نطاق ممكن، سواء كان ذلك على **الصعيد الداخلي**، كما في اتخاذ كميل شمعون في عام ١٩٥٨ قرار تمديد رئاسته في لبنان بالمخالفة مع الدستور، أو تمديد الرئيسين الياس الهراوي وإميل لحود رئاستيهما بعد إجراء تعديل في الدستور، وقرار السادات بحبس عدد كبير من معارضيه السياسيين في أيلول/ سبتمبر ١٩٨١، وقرار خلفه مبارك تعديل المادة (٧٦) من الدستور الخاصة بآلية انتخاب رئيس

(٤) لمزيد من التفصيل، انظر: فدوى مرابط، «السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي: دراسة قانونية مقارنة: المغرب، الجزائر، تونس موريتانيا،» (أطروحة دكتوراه، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠) (قيد النشر).

الدولة في عام ٢٠٠٥، وقرار جعفر النميري تطبيق الشريعة الإسلامية في عام ١٩٨٥ دون حتّى مشاورة البرلمان، وقرار بوتفليقة تعديل الدستور الجزائري للسماح له بولاية ثالثة في عام ٢٠٠٨، أو كان القرار على **الصعيد الخارجي**، كما في قرار صدام حسين إعلان الحرب على إيران، حيث اجتمع الرئيس بمجلس قيادة الثورة في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٨٠، وأعلن أمامه إلغاء اتفاقية الجزائر، ودعاه إلى اتخاذ قرار بذلك، فاتخذه وخوله التنفيذ، وقراره أيضاً في عام ١٩٨٨ الخاص بمد جسر جوي لدعم القوات السودانية بعد احتلال المتمرّدين مدينة الكرمك، في وقت كانت تمر فيه الحرب مع إيران بمنعطف خطير، هذا فضلاً على قراره احتلال الكويت في ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠ دون مشاورة أحد. ومن القرارات الفردية كذلك قرار أنور السادات الخاص بزيارة القدس في عام ١٩٧٧، رغم ما واجهه من معارضة شديدة أسفرت عن استقالة وزيري الخارجية والدولة للشؤون الخارجية، بل وأيضاً خليفة وزير الخارجية المستقيل، وقرار الحسين بن طلال بتوقيع معاهدة السلام مع إسرائيل في عام ١٩٩٤، وهو المسكون (أيّ الحسين) منذ تولي السلطة في عام ١٩٥٣ بإيجاد «طريق لحياة مشتركة» مع إسرائيل دون ثمن باهظ، وقرار بشّار الأسد بالضغط من أجل التمديد للرئيس اللبناني إميل لحود في عام ٢٠٠٤. وجدير بالذكر أنّه عندما خضع العراق للاحتلال في عام ٢٠٠٣، انتقلت «فردية» صنع القرار إلى الحاكم العسكري الأمريكي، فوُصف مجلس الحكم الانتقالي بأنه «لم يكن سوى مجلس دمى»، وورد عن بول بريمر في أول اجتماع له مع الوزراء قوله: «أحببتم ذلك أم كرهتم، ليس من الممتع أن تكون خاضعاً للاحتلال، ويمكنني أن أضيف أن يكون المحتل ـ الائتلاف هو السلطة السيدة هنا». وعندما انتقلت السلطة «نظرياً» إلى العراقيين، برز دور رئيس الوزراء.

ج ـ تأكيد محورية دور الرئيس لم يحل دون الإشارة إلى تأثيرات بعض الأطراف الأخرى، كما في تصوير عملية صنع القرار في السعودية على هيئة شكل هندسي خماسي الأضلاع متفاوتة الوزن منذ استكمال عملية الفتح، وتلك هي: الملك، ومجلس العائلة، وهيئة كبار العلماء، والحرس الوطني، والوجهاء، والتكنوقراط، مع تأكيد الأهمية الخاصة للملك. والحديث في إطار صنع القرار السوري عن مثلث يعلوه الرئيس، وتتكون أضلاعه من البيروقراطية والجيش والمخابرات، والحزب على نحو يجعل عبارة كلٍ من باتريك سيل ولوسيان باي التي تقول: «الأسد هو سورية، وسورية هي الأسد» على درجة

عالية من التبسيط[٥]. لكن لما كانت تلك القوى سترد الإشارة إليها في مواضع تالية، فإنه سوف يُكتفى في هذا السياق بالتركيز على العوامل الشخصية من حيث أثرها في درجة استخدام الرئيس صلاحياته الدستورية الواسعة، وبناء عليه تفرده بالحكم. وتلك بعض الأمثلة:

ـ على الرغم من ترؤس بشارة الخوري لبنان في الفترة من ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٤٣ وحتّى ١١ تشرين الثاني/نوفمبر من العام نفسه، عشية استقلال لبنان، إلا أن شراكة نشأت بينه وبين رئيس الوزراء رياض الصلح عبّر عنها بعض المحللين بثنائية مارونية ـ سنّية في إدارة الحكم خلال فترة رئاسته عام ١٩٤٣ إلى ١٩٥٢. ومن المفارقة أن تلك الثنائية نشأت في ظلّ السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية التي تضمنها دستور ١٩٢٦، فيما تحولت العلاقة على سبيل المثال بين رئيس الجمهورية إميل لحود ورئيس وزرائه فؤاد السنيورة إلى علاقة صدامية بامتياز، رغم الحدّ النسبي من صلاحيات رئيس الجمهورية وفق ميثاق الطائف، وتفسير الاختلاف بين الحالتين يرتبط باختلاف ظروف وضع الميثاق الوطني في عام ١٩٤٣ عن تعقيدات المشهدين الإقليمي والدولي في الألفية الثالثة.

ـ نشأت شراكة مماثلة بين عُمر البشير وحسن الترابي دامت عقداً من الزمن، اعتباراً من الانقلاب على حكم جعفر النميري في عام ١٩٨٩. وعلى مدار تلك الفترة، مثلت الجبهة الإسلامية القومية الإطار الأيديولوجي التنظيمي لحكم البشير، كما كان الترابي هو المنظّر السياسي للنظام، إلى أن دبّ الخلاف بين الرجلين، واستقل الترابي تنظيمياً بحزب المؤتمر الشعبي، وتم اعتقاله ثلاث مرات آخرها على خلفية الانتخابات التشريعية والرئاسية والبلدية في عام ٢٠١٠.

ـ كان صدام حسين نائب الرئيس هو الحاكم الفعلي للعراق إبان رئاسة أحمد حسن البكر التي دامت من عام ١٩٦٨ حتّى عام ١٩٧٩. ففي تلك الفترة، استطاع صدام حسين التأثير في قرارات جوهرية للنظام، ومن قبيلها قرار تأميم النفط الذي بدأ التفاوض بشأنه بشكل غير مباشر بين الحكومة والشركات في تموز/يوليو وآب/أغسطس ١٩٧٠. وقد وصف صدام حسين دوره في تلك

---

(٥) رضوان زيادة، «صنع القرار والسياسة الخارجية في سورية،» **كراسات استراتيجية** (مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام)، السنة ١٧، العدد ١٧٤ (أيار/مايو ٢٠٠٧)، ص ٥.

المفاوضات بقوله: «كنت أنا أشرف على المفاوضات وأطلب من رئيس الوفد أن يصعبها بوجههم... لأن موضوع التأميم كان حالة حاسمة في الذهن».

ـ في حين أمكن الجيش الجزائري عزل الرئيس الشاذلي بن جديد (الذي وصِفتَ شخصيته بالباهتة) من موقعه في عام ١٩٩١، استطاع الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الحدّ نسبياً من سطوة الجيش على عملية صنع القرار، مع ملاحظة أن إمساك بوتفليقة بزمام الأمور تبلور أكثر في عهدته الثانية التي بدأت عام ٢٠٠٤، مقارنة بعام توليه الحكم (عام ١٩٩٩). كما أنّه نمت في ظلّ حكم الشاذلي بن جديد قوة بعض الأطراف السياسية، ومنها دور مولود حمروش، الأمين العام لرئاسة الجمهورية، خاصة مع إشرافه على عدد من لجان العمل التي كانت تخطط لبرنامج الإصلاح. وتلك الملاحظة تؤشر إلى دور الديوان الرئاسي (والملكي) في التأثير في عملية صنع القرار. على صعيد آخر، أشير في إحدى الدراسات إلى أن الظروف الأسرية للرئيس تسهم ولو بشكل غير مباشر في قابليته للتشاور، وهنا جرت المقارنة بين حياة العزوبية التي عاشها الرئيس بن بلّه، ووفرت له سهرات ليلية عامرة بقراراتها وتحالفاتها ومشاوراتها، وبين حياة الرئيس بومدين التي خلت من هذا البعد بعد زواجه.

ومن واقع ما سبق، يمكن استخلاص أن الفروق الفردية بين شخصيات الرؤساء تسهم في توظيف صلاحياتهم الدستورية إلى أيّ مدى. وتعدّ شخصية الرئيس جمال عبد الناصر نموذجاً مثالياً للشخصية الكاريزمية التي تمتعت بدرجة عالية من الاستقلالية في صنع القرار، ولا سيّما على الصعيد الخارجي. وعلى الرغم من أن شخصية خلفه لم تتحلّ بصفات كاريزمية مماثلة، وحولت النظام من الأحادية الحزبية إلى التعددية، إلا أنّها تميزت بدرجة أعلى من التفرّد في صنع القرار والاستخفاف بآراء الوزراء والمستشارين، فضلاً على المؤسسات الدستورية.

د ـ في حالات الدراسة التي تقع في فئة النظم الجمهورية، والتي تتضمن دساتيرها تحديداً لفترة ولاية رئيس الدولة بعهدة واحدة أو عهدتين، جرى التدخل لتعديل تلك الدساتير بما يسمح بتعدد مرات الترشيح للرئاسة. حدث ذلك في مصر بتعديل الدستور في عام ١٩٨٠، وفي لبنان في عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٤، وفي الجزائر في عام ٢٠٠٩. ومع أن اليمن عدل دستوره في عام ٢٠٠١ ليزيد عدد سنوات الحكم من خمس إلى سبع سنوات، ويحصرها في مدّة

واحدة، إلا أن الرئيس علي عبد الله صالح عاود الترشح في عام ٢٠٠٨ بناء على طلب «المواطنين». ويقيد الدستور العراقي في ظلّ الاحتلال رئاسة الجمهورية بولايتين، كلّ منهما مدتها أربع سنوات، مما يعني أن الرئيس الحالي جلال طالباني من حقّه دستورياً التجديد لولاية أخرى. وفي كلٍ من سورية والسودان لا يوجد تحديد لعدد مرات الترشيح، علماً بأنه لم تُجَر منذ عام ١٩٨٩ انتخابات رئاسية في السودان إلا في عام ٢٠١٠.

ومؤدى هذه الخاصية، بالإضافة إلى تعطيل آلية تداول السلطة، إضعاف القدرة على مراقبة أداء الرئيس، بحيث يسمح له طول أمد رئاسته بخلق شبكة واسعة من العلاقات والمصالح التي يصعب تخللها، ويفقده الحرص على تحقيق إنجاز في نهاية عهدته الرئاسية.

٢ ـ تزايد دور أبناء الرؤساء

أشارت الحالة المصرية بشكل واضح إلى تصاعد أهمية الدور الذي يؤديه جمال مبارك ابن الرئيس في إطار عملية صنع القرار. وتعود بدايات هذا الدور إلى عام ٢٠٠٠ عندما انضم جمال إلى عضوية الحزب الوطني الديمقراطي الذي يرأسه والده. إلا أن نقطة التحول في دوره السياسي ارتبطت بتشكيل لجنة للسياسات داخل الحزب الحاكم وتوليه أمانتها. فمن خلال هذا الموقع حرص ابن الرئيس على أن يتحول الحزب إلى حاكم حقيقي، وليس مجرد آلية للدفاع عن سياسات الرئيس أو الحكومة. وأفرزت هذه اللجنة بعضاً من أعضاء النخبة في المواقع التنفيذية (الوزارية)، علماً بأن أكثرها ينتمي إلى فئة رجال الأعمال.

ظاهرة التوريث السياسي التي يطلق عليها المنستيري اسم «البدوقراطية»، في إشارة إلى مزج الديمقراطية الشكلية مع الممارسة البدوية، كما يطلق عليها سعد الدين إبراهيم اسم «الجملوكية»، تعبيراً عن خلط النظامين الجمهوري والرئاسي؛ هذه الظاهرة عرفت طريقها إلى الساحة العربية بتنصيب بشّار الأسد رئيساً لسورية خلفاً لوالده في عام ٢٠٠٠. فإن هي إلا ساعات قليلة على وفاة الرئيس حافظ الأسد حتّى دارت عجلة إعداد المسرح لتولية الابن بشّار خلفاً لوالده، فتم تعديل الدستور بخفض سنّ الترشيح لرئاسة الجمهورية من ٤٠ عاماً إلى ٣٤ عاماً لينطبق الشرط على بشّار، وعُين بشّار أميناً عاماً لحزب البعث ومرشحه للرئاسة، وقائداً أعلى للقوات المسلحة، وجرى الاستفتاء على ترشحه،

فحصل على ٩٧ بالمئة من الأصوات، ثمّ أدى بحلول ١٧ تموز/يوليو ٢٠٠٠ اليمين الدستورية رئيساً للبلاد.

كانت خطوة بشّار هي الخطوة التنفيذية الأهم، لكن لم تكن خطوة أولى على مستوى سورية نفسها، إذ سبقتها خطوة إعداد أخيه باسل للخلافة السياسية، إلا أنّه قضى باكراً في حادث، ولا خطوة بلا نظير في أنحاء أخرى من الوطن العربي. ففي العراق كان يتم إعداد عُدي لحكم العراق لولا وقوع الغزو في عام ٢٠٠٣، فأطيح بالرئيس صدام، وقُتِل ابناه عدي وقصي في العام نفسه.

وفي اليمن أخذ نجم أحمد علي عبد الله صالح في الصعود منذ فاز بعضوية مجلس النواب عن إحدى دوائر صنعاء في عام ١٩٩٧، وهو حينها في الخامسة والعشرين من عمره، ثمّ توليه قيادة الحرس الجمهوري المكلف بحماية أمن النظام.

عندما نتأمل هذه الحالات المختلفة لتأهيل الأبناء لوراثة آبائهم، سنجد أن هناك درجة عالية من التقاطع في ما بينها:

أ ـ فمن جهة ينفتح هؤلاء الأبناء على الثقافة الغربية بحكم نوعية تعليمهم، فقد حصل أحمد صالح على بكالوريوس الإدارة من الولايات المتحدة، وتخرّج جمال مبارك في تخصص إدارة الأعمال من الجامعة الأميركية بالقاهرة، والتحق بشّار الأسد بالدراسات العليا في لندن قبل استدعائه إلى دمشق حال وفاة شقيقه باسل. وأهمية هذه النقطة تنبع من أنّها تمكّن الأبناء من امتلاك أدوات الاتصال مع الغرب والقدرة على إقناعه. كما يضيف فهمي هويدي ميزة أخرى للثقافة الغربية لأبناء الرؤساء، هي ثقة الغرب فيهم مقابل ضعف الثقة في نتائج الانتخابات التي تجري بطريقة ديمقراطية، وقد تأتي بغير المرغوب فيهم إلى السلطة. وتعدّ تجربة حماس في انتخابات ٢٠٠٦ خير شاهد.

ب ـ من جهة أخرى، يشترك أبناء الرؤساء، حتّى من كان منهم بلا خبرة سياسية، كبشار الأسد، طبيب العيون، أو جمال مبارك القادم من مجال إدارة الأعمال، في أنهم جميعاً دخلوا السياسة رافعين راية الإصلاح. ففي بداية حكمه ابتدع بشّار فكرة المنتديات الثقافية التي هي بمثابة شكل متواضع من أشكال السماح بالتعددية، ثمّ لم يلبث أن طوى صفحتها بعد أن تبيّن أن حريتها في التعبير تفوق قدرة النظام على «التسامح». وقاد جمال مبارك حملة لإصلاح الحزب

الحاكم من داخله، وروّج لشعار «الفكر الجديد». واتصالاً بهذه النقطة، سنجد أن أبناء الرؤساء ارتبطت أسماؤهم ببعض منظمات المجتمع المدني، مثل «جمعية جيل المستقبل» لجمال مبارك، وجمعية المعاقين حركياً، ومؤسسة الصالح الاجتماعية الخيريّة للتنمية بالنسبة إلى أحمد صالح. أكثر من ذلك، يلفت النظر اهتمام أبناء الرؤساء بكرة القدم كوسيلة لكسب جماهيرية هي مستمدة في الأصل من جماهيرية اللعبة نفسها، فلا تكاد تخلو مناسبة كروية وطنية من حضور جمال مبارك، كما يتمتع أحمد صالح بالرئاسة الفخرية لنادي التلال الرياضي في عدن.

ج ـ من جهة ثالثة، عادة ما يدخل أبناء الرؤساء في صراع مع الحرس القديم في النظام الذي يعتبر أنّه هو الأولى والأحق برئاسة السلطة من شباب يفتقر إلى الخبرة السياسية. بعض أبعاد هذا الصراع لا يكشف عنه إلا النزر اليسير، كما في حالة النظام السوري عندما وجّه عبد الحليم خدام، النائب السابق للرئيس حافظ الأسد، نقداً مريراً إلى النظام على أثر تنصيب بشّار رئيساً للدولة، ثمّ صمت ولم يعد الكرة مجدداً، أو كما في حالة النظام المصري من خلال إعادة ترتيب الوضع الداخلي لإضعاف قوة أشخاص من قبيل صفوت الشريف، وزير الإعلام الأسبق، أو كمال الشاذلي، أمين التنظيم في الحزب، لصالح تيار «الإصلاح» الذي يقوده جمال مبارك. وفي اليمن، ارتبط التصعيد العسكري لأحمد صالح بمحاولات لتشويه سمعة اللواء علي الأحمر، الأخ غير الشقيق للرئيس وقائد الفرقة الأولى «مدرع»، ولا سيّما في المناطق القبلية الشمالية التي تعدّ معقلاً لنفوذه.

ومن المهم التأكيد في هذا السياق أن الاختلاف حول الموقف من الإصلاح لا ينبع من خلاف مبدئي أو سياسي حول برنامج العمل بين الحرسين القديم والجديد، لكنه ينبع من الخلاف حول تقسيم عوائد الثروة والسلطة[٦].

٣ ـ محدودية دور البرلمانات العربية وتأثير السلطة القضائية (المحكمة الدستورية نموذجاً)

كقاعدة عامة، فإن هيمنة رئيس الدولة على العملية السياسية تنعكس سلباً على الدور الذي تقوم به البرلمانات العربية على كلٍ من مستوى التشريع والرقابة.

(٦) **حال الأمة العربية ٢٠٠٩ ـ ٢٠١٠: النهضة أو السقوط**، تحرير أحمد يوسف أحمد ونيفين مسعد (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠)، ص ١١٣ ـ ١١٦.

تلك القاعدة أوضحتها دراسات الحالة، ومما ورد بشأنها في الدراسة اليمنية الإشارة إلى عجز مجلس النواب عن تشريع بعض القوانين المهمة، كالتي تخص التسلح والذمة المالية، وإلى عدم فعالية المجلس نفسه في متابعة تنفيذ الحكومات اليمنية المتعاقبة تلك التوصيات التي تصدر عن لجانه المختلفة.

على صعيد آخر، فإن العوارض العديدة التي تشوب نزاهة العملية الانتخابية في البلدان العربية تسمح بأن تكون الأغلبية البرلمانية من نصيب أعضاء الحزب الحاكم على نحو يعزّز من قبضة رئيس الحزب والدولة على المجلس، حتّى إذا ما دُعِي النواب لإجازة المتنافسين على منصب رئيس الجمهورية كان واضحاً في أيّ اتجاه تذهب أصواتهم. يذكر أن المادة الرقم (٨٤) من دستور سورية في عام ١٩٧٣ تنصّ على أن القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي تقوم بالترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، ويصدر الترشيح لهذا المنصب عن المجلس ليتم لاحقاً الاستفتاء عليه، علماً بأن رئيس الجمهورية هو الأمين العام لحزب البعث. وفي مصر تشترط تعديلات المادة الرقم (٧٦) من الدستور في عام ٢٠٠٥ حصول المرشح لرئاسة الجمهورية على موافقة ٢٥٠ عضواً من أعضاء مجلسي الشعب والشورى بأغلبيتهما التي تتبع الحزب الوطني الديمقراطي، وعلى قبول عشرة من أعضاء كلّ مجلس شعبي محلي في أربع عشرة محافظة على الأقل، وهو ما لا يقدر عليه إلا رئيس الحزب الحاكم نفسه. وفي اليمن، يشترك مجلس الشورى المعين من قِبل الرئيس مع مجلس النواب في تزكية المرشحين لانتخابات الرئاسة بحسب المادة الرقم (١٢٥) من دستور ١٩٩٤.

ومع أن الدساتير العربية عادة ما تحتفظ للبرلمان بالحق في ردّ التشريع الذي يقترحه الرئيس، إلا أنّه من النادر جداً أن يحدث ذلك، ومن نماذجه رفض مجلس الأمة الكويتي المرسوم بالقانون الرقم ٩/ ١٩٩٩ الصادر في ٢٥/ ٥/ ١٩٩٩، بخصوص منح المرأة الكويتية حقوقها السياسية، فلم تحصل فعلاً على تلك الحقوق إلا في عام ٢٠٠٥.

فإذا ما انتقلنا إلى **النظم البرلمانية** في إطار حالات الدراسة، وهي لبنان والكويت والعراق والأردن، أمكننا تسجيل بخصوصها الملاحظات الآتية:

أ ـ يصدق وصف موريس دو فرجيه للنظام اللبناني (قبل اتفاق الطائف) بأنه «قريب من النظام الرئاسي على رغم المحدد الدستوري الواضح من حيث هو نظام برلماني»، على النظم الثلاثة الأخرى التي تُعدّ هجيناً ما بين البرلمانية

والرئاسية لأسباب مختلفة. فالتعيينات الوزارية في كلٍ من لبنان والأردن والكويت تأتي أساساً من طرف رئيس الدولة، وإن خضعت لمشاورات مع رئيس الوزراء. وفي العراق ينصّ دستور عام ٢٠٠٥ تحت الاحتلال على أن يتولى تشكيل الوزارة صاحب أكبر كتلة برلمانية، وليس زعيم حزب الأغلبية. وبالنسبة إلى المسؤولية الوزارية، فإن الوزراء يكونون مسؤولين فردياً وتضامنياً أمام أمير الكويت الذي ينصّ الدستور على أن يتولى السلطة التشريعية مع مجلس الأمة، أيّ أن موقعه في التشريع يتقدم على موقع البرلمان نفسه.

ب - يُضعف أسلوب المحاصصة الطائفية المعمول به واقعياً في العراق، وواقعياً وميثاقياً في لبنان، من الأداء البرلماني في الدولتين، لأنه يرهنه بالتجاذبات الطائفية ويحمّله بآثارها. ومن ذلك أن الحرب الأهلية اللبنانية التي اندلعت من عام ١٩٧٥ حتّى عام ١٩٩٠ لأسباب مختلفة، من بينها السبب الطائفي، أدت إلى إصابة مجلس النواب بالشلل على مدار كلّ تلك الفترة. وعندما احتدم الخلاف بين تياري الثامن والرابع عشر من آذار، في عام ٢٠٠٧ والنصف الأول من عام ٢٠٠٨، تجمد العمل البرلماني، وأصيب دولاب العمل السياسي بالشلل التام، في ظلّ عدم انتخاب رئيس الجمهورية، وفقدان الحكومة صفتها التمثيلية، وبالتالي شرعيتها، وامتناع رئيس مجلس النواب عن دعوته (أيّ المجلس) إلى الانعقاد. وفي العراق، تعطّل المساومات الطائفية، التي تنشأ في أعقاب كلّ انتخابات تشريعية، تشكيل الحكومة والتئام مجلس النواب، وذلك أن أولى جلسات المجلس يفترض فيها اختيار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب ونائبه. يحدث هذا في الوقت الذي تتراكم فيه ملفات القضايا المهمة، وفي مقدمتها قضية الفساد دون اضطلاع المجلس بدور فيها. أكثر من ذلك تمثل «الحصانات الطائفية» لنواب المجلس حائلاً بينهم وبين مثولهم أمامه وخضوعهم للاستجواب، كما ورد بشأن مماطلة المالكي في استجواب وزير النفط في عام ٢٠٠٩ بدعوى أن استجوابه ينفّر الشركات الأجنبية من الاستثمار في القطاع النفطي.

ج - يمثل حقّ رئيس الدولة في حلّ البرلمان سيفاً مصلتاً على رقبة المجلس وأعضائه، فبقدر ما يؤدي إلى تجميد الحياة النيابية، فإنه يطلق يد الحكومة في العملية التشريعية. وفي هذا الخصوص، يشار إلى الحالة البالغة الدلالة التي أقدم فيها الملك الأردني عبد الله بن الحسين على حلّ مجلس النواب في عام ٢٠٠١، ولمدّة عامين، بالمخالفة للدستور الذي يوجب إجراء انتخابات

في غضون أربعة شهور من تاريخ الحلّ، وقيام الحكومة خلال تلك الفترة بإصدار ما يزيد على مئتي قانون مؤقت أكثرها في مجال الاقتصاد، وبعضها لم يُعرض على المجلس الجديد. ومما يذكر أنّه في أثناء إعداد هذا الفصل من الكتاب، كان البرلمان الأردني معطلاً نتيجة حله في ٢٣ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩ لأسباب قيل إنّها تعود إلى عدم نزاهة انتخابات عام ٢٠٠٧، وإلى تعثر العملية التشريعية بسبب عدم تعاون الحكومة والمجلس، فضلاً على إساءة بعض النواب للوظيفة العامة. ومما يذكر أنّه كانت قد صدرت إرادة ملكية بتأجيل الانتخابات إلى الربع الأخير من عام ٢٠١٠ انتظاراً لصدور قانون الانتخابات، وفي انتظار حلول هذا التاريخ شرّعت الحكومة قوانين ذات طابع خلافي كقانون الضريبة المؤقت، علماً بأن قانون الانتخابات الجديد الذي تمّ إقراره هو موضع خلاف كبير، كونه ينقل مراكز الثقل الانتخابي بعيداً عن تجمّع الإسلاميين والفلسطينيين. أكثر من ذلك، في الدلالة على خطورة المجالس النيابية الأردنية وتعبيرها عن الرغبة في إقصاء السلطة التشريعية عن دائرة صنع القرار، قيام الملك حسين بحلّ المجلس في عام ١٩٩٣، ليعاد تشكيله بأغلبية تضمن تمرير اتفاقية وادي عربة التي أُبرمت لاحقاً في عام ١٩٩٤ بِكُلّ تأثيراتها في ارتباطات الأردن بالخارج واستقراره الداخلي.

أما الكويت، فإنها تعدّ بحق الحالة النموذجية في دلالتها على تعسف رئيس الدولة في استخدام حقّه الدستوري في حلّ مجلس الأمة. فعلى مدار ما يقرب من نصف قرن، لجأ أمير الكويت في مواجهة تعذر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى حلّ المجلس ست مرات في الأعوام ١٩٧٦ و١٩٨٦ و١٩٩٩ و٢٠٠٦ و٢٠٠٨ و٢٠٠٩، وفي بعض الحالات تعطلت الحياة البرلمانية لمدّة أربع سنوات (١٩٧٦ ـ ١٩٨٠)، وفي أخرى لمدّة خمس سنوات (١٩٨٦ ـ ١٩٩١)، وذلك بالمخالفة الصريحة لنصّ الدستور الذي يوجب الدعوة إلى إجراء انتخابات في ما لا يتجاوز ستين يوماً من قرار الحلّ. أكثر من ذلك، اقترن حلّ مجلس عام ١٩٧٦ بمعارضة شعبية بادر النظام بقمعها من خلال توقيف أربع صحف لآماد مختلفة، وحل جمعيات النفع العام ذات الصلة، وملاحقة أعضاء الاتحاد الوطني لطلبة الكويت المشاركين في الاحتجاج، كما أنَّ الفترة التي مضت ما بين هذا الحلّ وإجراء الانتخابات في عام ١٩٨١ شهدت تشريع الحكومة قانون الانتخابات الأكثر إثارة للجدل في تاريخ الكويت برمته، الذي رفع عدد الدوائر الانتخابية من عشر دوائر إلى خمس وعشرين دائرة، فلم يقلص عددها إلا بحراك

سياسي متصل تَوجهُ برلمان عام ٢٠٠٦ بإقرار تعديل الدوائر من خمس وعشرين دائرة إلى خمس دوائر فقط.

يلاحظ أيضاً أن الفترات الفاصلة ما بين حلّ مجلس وآخر أخذت تتقلص، إذ تمّ حلّ المجلس ثلاث مرات من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠٠٩، الأمر الذي أدى إلى تزايد حدة عدم الاستقرار السياسي، فضلاً على تعطيل العديد من المصالح، منها إلغاء المجلس الأعلى للنفط صفقة بمليارات الدولارات في عام ٢٠٠٩ تفادياً لاستجواب رئيس الوزراء بشأنه[٧].

على صعيد آخر، فإنه حتّى عام ٢٠٠٣ كان جمع رئيس الوزراء بين هذا المنصب ومنصب ولي العهد حائلاً رئيسياً دون استجوابه، لكونه الأمير المنتظر للبلاد. وقد ثابر أمير الكويت حتّى بعد الفصل بين المنصبين على التحايل على خضوع رئيس الوزراء للاستجواب تارة بحل المجلس، وأخرى بإقالة الحكومة وإعادة تكليف رئيسها السابق بتشكيلها، مع أنّه يفترض أن الحق في الاستجواب لا تسقطه إقالة الحكومة، خصوصاً مع عودة رئيسها إلى منصبه. ظلّ هذا هو النهج، حيث حدث تطور مهم بمثول ناصر المحمّد، رئيس الوزراء، للاستجواب في ٨ كانون الأوّل/ ديسمبر ٢٠٠٩ وحصوله على ثقة المجلس في أثره.

في إطار هذه الصورة العامة لدور البرلمانيات العربية في عملية صنع القرار، تبرز بعض القرارات التي يظهر فيها تأثير هذه البرلمانات بشكل استثنائي، ومن ذلك تمكّن برلمان ٢٠٠٦ من تعديل قانون الدوائر في الكويت، وكذلك دوره في الحيلولة دون استلام ولي العهد الشيخ سعد العبد الله الإمارة بسبب ظروفه الصحية، ونجاح مجلس النواب اليمني في إجبار الحكومة على إلغاء بيع ٦٠ بالمئة من حصة الشركة اليمنية للنفط في القطاع ٥٣ بمحافظة حضرموت؛ وإثارة مجلس الشعب المصري قضية قيام وزير حالي ووزير سابق بشراء «جزيرة آمون» بمبلغ ٨٠ مليون جنيه، وقيامهما بسداد ٥ بالمئة فقط من القيمة المتعاقد عليها،

---

(٧) عبد الله الشايجي، «الكويت. إلى أين؟ التحديات ومستقبل النموذج الديمقراطي،» **المستقبل العربي**، السنة ٣٢، العدد ٣٦٨ (تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٩)، ص ٥٨. ولمزيد من التفاصيل عن أزمات التجربة البرلمانية الكويتية أنظر: غانم النجار: «التحديات التي تواجه الديمقراطية في الكويت،» **الشرق الأوسط**، ٢٠٠٢، و**التطورات السياسية الداخلية في دول مجلس التعاون الخليجي: نظرة عامة** (دبي: مركز الخليج للأبحاث، ٢٠٠٥).

فيما تقدر قيمتها الحقيقية بمليارات الجنيهات، وقيام رئيس الجمهورية في ضوء ذلك بإلغاء البيع وتخصيص الجزيرة للنفع العام.

● وفي ما يخص دور المحكمة الدستورية العليا، أشارت الدراسة المصرية إلى أن السلطة القضائية بشكل عام، والمحكمة الدستورية بشكل خاص، مثلتا قيداً على سلطة رئيس الدولة، لا بمعنى اتخاذ القرار، لكن بمعنى إلغائه أو تصحيحه أو تفسيره على غير ما أراد صاحب القرار. ومن ذلك إبطال المحكمة الدستورية العليا الشرط الذي تضمنه قانون الأحزاب السياسية في حينه بضرورة قبول أيّ حزب معاهدة السلام مع إسرائيل كشرط للموافقة على تأسيسه. وفي الكويت، قضت المحكمة الدستورية ببطلان المادة ١٥ من قانون التجمعات الرقم (٦٦) لعام ١٩٧٩ الذي حدّ من التجمّع دون إذن مسبق من السلطات. ومن المفهوم أن دور المحكمة الدستورية في أيّ نظام سياسي لا ينفصم عن دور السلطة القضائية نفسها، ومن نماذج هذا الدور في الدراسة المصرية ما يخص قضية تصدير الغاز المصري إلى إسرائيل. فعلى الرغم من أن حكم المحكمة الإدارية العليا في شباط/ فبراير ٢٠١٠ جاء مخيّباً للآمال لعدم إلغائه صفقة الغاز المصدّر إلى إسرائيل، إلا أنّه في الوقت نفسه تضمن وقف تنفيذ قراري رئيس الوزراء ووزير البترول بشأن مدّة التصدير وسعره، وطالب الحكومة بمراجعة أسعار التصدير وفق الأسعار العالمية من أجل الصالح العام المصري.

٤ ـ تغير خريطة النخبة المؤثرة في صنع القرار

من تحليل خرائط النخب العربية في دراسات الحالة الإحدى عشرة، يمكن استخلاص أنّها شهدت تحولاً في بعض مكوّناتها الرئيسية على النحو التالي:

أ ـ التراجع النسبي في دور الجيش وبروز دور رجال الأعمال

● المقصود بالتراجع النسبي هو أن الجيش لم يعد الطرف الوحيد المؤثر في عملية صنع القرار في الأقطار العربية، مقارنة بالفترة الممتدة من الأربعينيات إلى السبعينيات من القرن العشرين. ففي تلك الفترة كان الجيش هو أداة التغيير السياسي في كلٍ من العراق وسورية، إذ شهدت سورية على سبيل المثال ما بين عامي ١٩٤٩ و١٩٦٣ تسعة انقلابات عسكرية بدأها حسني الزعيم، وأنهاها زياد الحريري. كما أنّ الجيش كان هو الطرف القادر على التأثير في قرارات الرئيس عبد الناصر من خلال شخص المشير عبد الحكيم عامر، وقد أوردت الدراسة

المصرية نموذجين لتراجع عبد الناصر عن اثنين من قراراته لهذا السبب: القرار **الأوّل** كان قد اتخذه في عام ١٩٥٦، ومضمونه معاقبة كبار القادة العسكريين بسبب أخطاء حرب السويس. والقرار **الثاني** اتخذه في عام ١٩٦٢ وحاول به تقليص بعض صلاحيات عامر بنقلها إلى مجلس الرئاسة. وورث الجيش الجزائري شرعية ثورية أهّلته لأن يكون حامي منجزات الثورة، ومؤسساً لنمط من التدخل العسكري على شاكلة النموذج التركي. وثمة أمثلة أخرى عديدة.

مثل هذا التراجع النسبي يعود إلى مجموعة مختلفة من العوامل، من قبيلها: التطور الديمقراطي الجزئي، بما يعنيه من إضفاء الطابع المدني على نظم الحكم، وهو ما حدث في مصر، والحرص على تحييد الجيش في ضوء خبرات انقلابية سابقة، وهو ما يصدق مثلاً على المغرب بعد انقلابي ١٩٧١ و١٩٧٢ ضدّ الحسن الثاني، وما لحقهما من عمليات تطهير واسعة النطاق بين العسكريين؛ وَسعي رئيس الدولة إلى بناء مصادره الخاصة للشرعية السياسية، وتحجيم دور الجيش في المقابل، كما فعل بوتفليقة عن طريق تعيين مؤيديه في المراكز العسكرية القيادية، ومنها منصب أمين عام وزارة الدفاع الذي استحدثه؛ وانهيار مؤسسات الدولة، ومن بينها المؤسسة العسكرية، كما آل إليه وضع الجيش العراقي بعد احتلال عام ٢٠٠٣.

لكن، في الوقت نفسه، هناك العديد من المؤشرات التي تدلل على أن الجيش، كمؤسسة تتحلى بدرجة عالية من الانضباط والتنظيم والاحترام، وبموارد مالية ضخمة، ما زال طرفاً رئيسياً من الأطراف المؤثرة في عملية صنع القرار في الوطن العربي. **أحد** هذه المؤشرات هو وجود أحد العسكريين على رأس الدولة، ومن بين حالات الدراسة الإحدى عشرة توجد أربعة نماذج لترأس العسكريين، وتلك هي السودان واليمن ومصر ولبنان، هذا مع العلم بأن السودان كان يمثل حتّى عام ١٩٨٩ ساحة للانقلابات العسكرية المتعاقبة حتّى تسلم الجيش السلطة في الأعوام ١٩٥٨ و١٩٦٩ و١٩٨٦، وأخيراً عام ١٩٨٩، وهو تاريخ تولي البشير للسلطة. ومع ملاحظة أن تولي أحد العسكريين السلطة في لبنان (إميل لحود، ثمّ ميشيل سليمان) يرتبط بالحرص على تأكيد سمو مؤسسة الجيش على نزاعات الطوائف، فلبنان نموذج فريد تتفوق فيه قوة المجتمع الأهلي على قوة الدولة بكافة مؤسساتها.

والمؤشر **الآخر** هو قدرة الجيش على حماية أبنائه من المساءلة، وهنا يمكن

استحضار ما آل إليه عمل اللجنة الوطنية التي شكلها عبد العزيز بوتفليقة للتحقيق في مصير المختفين من الجزائريين، وعددهم ستة آلاف شخص، إبان العشرية الدموية التي استغرقت عقد التسعينيات. فمع أن تقرير اللجنة كشف عن مسؤولية الدولة عن واقعة الاختفاء، وعرض تعويض أهالي المختفين، إلا أنّه لم يقدم بيانات تخص مصير هؤلاء المختفين. وبالنسبة إلى الجيش، ليس هو الطرف الوحيد المسؤول عن هذا الاختفاء، لكنه اضطلع بدور رئيسي في مكافحة «الإرهاب»، مما يعني أنّه شريك في تحمّل المسؤولية، وإن إخفاء مصير المختفين يحمي مسؤولين جزائريين هو منهم.

ومن المفارقة أنّه في الوقت الذي يحاط فيه العسكريون بهذه الهالة، فإن أشخاص الرؤساء لا تُعفي من النقد الذي قد لا يخلو من فجاجة. ففي مصر يعدّ الهجوم على الرئيس بشخصه، وعلى أسرته، تقليداً معتاداً تمارسه المعارضة بأطيافها المختلفة. وفي المقابل، فإن النائب طلعت السادات، عندما ألمح إلى دور الجيش في اغتيال الرئيس أنور السادات، أسقطت عنه فوراً الحصانة البرلمانية، ومَثُل أمام محكمة عسكرية حكمت عليه بالسجن لمدّة عام، مع أن العسكريين في النهاية بشر يصيبون ويخطئون.

والمؤشر **الثالث** هو تسلم المخابرات العسكرية بعض أهم ملفات السياسة الخارجية. ففي سورية يدار ملف العلاقة مع لبنان، وكذلك ملف مخيمات اللاجئين الفلسطينيين، بواسطة المخابرات العسكرية. وقد كان غازي كنعان، رئيس جهاز الأمن والاستطلاع للقوات السورية العاملة في لبنان قبل عام ٢٠٠٥، مركزاً رئيسياً من مراكز القوة في النظام السوري. وكان يعدّ نفسه مسؤولاً بشكل مباشر أمام حافظ الأسد، مع أنّه من الناحية الهيراركية كان يفترض فيه أن يتبع رئيس شعبة المخابرات العسكرية(٨).

والمؤشر **الرابع** هو أن الجيش ما زال يقوم بدور مزدوج الأهمية، هو منع التغيير من جهة، والقدرة على التغيير من جهة أخرى. أما منع التغيير، فهو الدور الذي يمارسه الجيش في مصر من خلال تقليل فرص ابن الرئيس في الوصول إلى السلطة. فمع كلّ مظاهر الرفض الشعبي لخلافة جمال مبارك لأبيه، فإن موقف الجيش وحده هو القادر على تفعيل هذا الرفض.

---

(٨) زيادة، «صنع القرار والسياسة الخارجية في سورية،» ص ٢٥ ـ ٢٦.

وفي اليمن أيضاً، حيث يواجه الرئيس علي عبد الله صالح ثلاث معارك مع الحوثيين (أو فلولهم حالياً)، وأطراف الحراك الجنوبي، ومنسوبي تنظيم القاعدة، فإن وقوف الجيش خلف الرئيس يعدّ العنصر المرجح لهذا الأخير في الساحات الثلاث. وأما التلويح بالتغيير، فهو الدور الذي تأهب له الجيش السوداني إزاء احتجاج الحركة الشعبية على إجراء الانتخابات في موعدها، ثمّ طرحها منافساً للبشير في معركة الرئاسة، إذ إنّه في مواجهة تلك الخطوات لوح عمر البشير بعدم التقيد بموعد الاستفتاء على حقّ تقرير المصير، وهو تهديد لا يحميه منطقياً إلا الجيش.

• والمقصود ببروز دور رجال الأعمال هو تزايد حضورهم على الساحة السياسية بشكل لافت. فمع أن جذور هذه الظاهرة تعود إلى السبعينيات من القرن العشرين مع الشروع في اتباع سياسات التحرير الاقتصادي، إلا أن التقدّم في تنفيذها، والتوسع في عمليات الخصخصة، ومحاولة جذب الاستثمارات الداخلية، والاستفادة من الروابط التي تجمع بين رجال الأعمال العرب وأقرانهم الأمريكيين والأوروبيين، جميعها عوامل ساعدت على تعظيم دورهم الاقتصادي ونفوذهم السياسي. وقد عالجت الدراسة الخاصة **بالمغرب** دينامية التفاعل بين السلطة والمقاولين أو أرباب العمل، وكيف أنهم وجهوا نقداً مريراً إلى سياسة التطهير التي اتخذتها الدولة في إطار مكافحة الفساد، وكيف لجأوا إلى تنظيم كونفدرالية عامة تفاوضت مع الجهات الرسمية بهدف الحدّ من سلبيات سياسة التطهير من وجهة نظرهم. ومع أن الدراسة حول **سورية** أشارت إلى المقاومة المنظمة لمشروع التحرير الاقتصادي الذي تولته الحركة العمالية بقيادة مكتب العمال القطري، إلا أنّها في الوقت نفسه لفتت إلى بروز دور رجال الأعمال بشكل خاص مع تولي بشّار الأسد السلطة، وعالجت انعكاس ذلك على ارتفاع نسبة تمثيلهم في مجلس الشعب.

وفي ما يخص **مصر**، فقد رصدت الدراسة الخاصة بها بعض أهم مؤشراتها من قبيل: اصطحاب رئيس الدولة بعض رجال الأعمال في زياراته المختلفة، وتكوين لجنة مشتركة بين ممثلين للحكومة ورجال الأعمال، وقيام غرفة للتجارة الأمريكية ومجلس رئاسي مصري ـ أمريكي، وذلك كلّه تعبيراً عن تشابك مصالح رجال الأعمال المصريين والأجانب، وتطور نسبة رجال الأعمال في مجلس الشعب في عشر سنوات من ٨,١ بالمئة عام ١٩٩٥ إلى ١٧ بالمئة عام ٢٠٠٥،

وتزايد حضورهم في مجلس الوزراء، حيث يمثلون في المجلس الحالي (أي حتّى ٦/ ٢٠١٠) بخمسة وزراء.

ودللت الدراسة على تأثير رجال الأعمال في صنع القرار بنماذج عديدة، من أخطرها عرقلة إقامة المشروع النووي المصري على أرض الضبعة، بهدف استثمار تلك الأرض في الأغراض السياحية.

وفي **الجزائر**، يتزايد حضور رجال الأعمال في المراكز القيادية في بعض أكبر الأحزاب الجزائرية، الأمر الذي يؤثر في المساواة في القدرة التنافسية للأحزاب السياسية في الانتخابات بمستوياتها المختلفة.

ب ـ صعود الحركات الاحتجاجية مقارنةً بالأحزاب والجمعيات

بشكل مبسط، يمكن القول إن التطور في مجال القدرة على تعبئة الجماهير والتعبير عن مصالحها، انتقل بالتدريج من الأحزاب السياسية إلى منظمات المجتمع المدني وإلى الحركات الاحتجاجية. ووجه التبسيط أن الفترات التي تجلت فيها القدرة التعبوية للأحزاب السياسية ارتبطت أساساً بقيادة النضال من أجل الاستقلال، الأمر الذي فرض نوعاً من الخلط بين تلك الأحزاب وحركات التحرر الوطني، حتّى إذا ما تحقق الجلاء ظهر عجز تلك الأحزاب عن طرح بدائل سياسية أو إفراز القيادات أو التثقيف السياسي. على صعيد آخر، فإن القول إن الحركات الاحتجاجية أصبحت طرفاً فاعلاً من أطراف التأثير في صنع القرار لا ينفي أنّها تقوم بالتنسيق مع المنظمات غير الحكومية، وكذلك مع النقابات المهنية، بل إنّه بقدر ما يتحقق التنسيق تكتسب الحركات الاحتجاجية قدرات تنظيمية وسياسية مضافة.

● قدمت دراسات الحالة عديداً من أسباب ضعف الأحزاب السياسية في علاقاتها بالمسؤولين عن صنع القرار، ومن ذلك: طغيان الانتماءات الأولية على الالتزامات الحزبية، علماً بأن تلك الانتماءات قد تكون مذهبية طائفية (لبنان) أو تضاف إليها الانتماءات اللغوية (العراق)، كما قد تكون عشائرية قبلية (اليمن، السودان، الأردن)؛ وعدم ديمقراطية الأحزاب في الداخل وتَصارع أجنحتها وتياراتها بما ينجم عن ذلك من استقطاب وانشقاق (كافة حالات التعدد الحزبي في هذا الكتاب)؛ والقيود المفروضة على إنشاء الأحزاب السياسية، وعلى ممارستها (كافة نماذج التعددية في الكتاب باستثناء لبنان)، هذا طبعاً بخلاف

الحمولة التاريخية السلبية لمفهوم الحزب كمرادف للتحزب (كافة نماذج التعددية، خصوصاً في النظم المحافظة ثقافياً، كاليمن). وقد أوضحت دراسة اليمن أن حدود الدور الذي تمارسه الأحزاب السياسية تقف عند التنديد، كما في القول: «يؤسف أحزاب اللقاء المشترك استمرار موقف السلطة المهيمن والمستهتر بالحريات»، والمناشدة، كما في قيامها بمناشدة السلطة «مغادرة أسلوب التقييم وصناعة الأزمات».

● استفادت المنظمات غير الحكومية من الزخم الذي أتاحته المؤتمرات الدولية الخاصة بالصحة والسكان والمرأة ومكافحة العنصرية على مدار التسعينيات، لكن عندما بدأت تلك المنظمات تضغط على النظم الحاكمة، ولا سيما في قضايا حقوق الإنسان، تعرضت للتضييق عليها. وكمثال، يشتمل القانون الخاص بالجمعيات في مصر، والصادر عام ٢٠٠٢، على العديد من القيود الخاصة بشروط التكوين، وطبيعة النشاط، وبيانات الأعضاء، فضلاً على تضمنه عقوبات سالبة للحرية. ويشتمل قانون الأردن الصادر في عام ٢٠٠٨، والمعدل في عام ٢٠٠٩، وقانون اليمن الصادر في عام ٢٠٠١، على تنويعات مختلفة على هذه القيود التي تعزّز من قبضة السلطة التنفيذية على العمل الأهلي. وتعدّ ملابسات صدور القانون المصري بحدّ ذاتها نموذجاً على ضعف دور الجمعيات في عملية صنع القرار الخاص بها، إذ إنّه بعد أن حازت مسودة القانون على موافقة ممثلي الجمعيات، إثر مشاورات واسعة أجرتها معهم وزيرة الشؤون الاجتماعية في حينه مرفت التلاوي، تعرّض المشروع لنقد شديد عند عرضه على مجلس الوزراء. وعندما رفع إلى مجلس الشعب استجاب لتحفظات الحكومة، وضمنها في القانون في صورته النهائية، لجأت الجمعيات إلى المحكمة الدستورية العليا التي أصدرت حكمها بعدم دستورية القانون **أولاً** لعدم عرضه بوصفه من القوانين المتممة للدستور على مجلس الشورى، **وثانياً** لمخالفته الكثير من المعايير الدولية. ولإبطال الشقّ الأوّل من مسوغات حكم المحكمة، عُرِض القانون على مجلس الشورى، وصدر فعلاً، رغم بقاء الشقّ الثاني المصوغ معلقاً دون التفات إلى ملاحظات الجمعيات.

ويتضمن القانون العراقي ذو الصلة الذي أجيز من البرلمان والرئاسة، وإن لم يدخل حيز النفاذ بعد، بعض النقاط الإيجابية التي تخص شروط التأسيس، وإمكانية التشبيك مع الخارج، وموافقة رئيس الوزراء على الحلّ، إلا أن سيف

الاجتثاث المشهر يمكن أن يحرم أيّ مواطن من حقّه الطبيعي في التنظيم.

وقد سبق أن اعترض بول بريمر على نتائج انتخابات نقابة المحامين، واستبعد المرشح الفائز بدعوى اشتماله بالاجتثاث. ولعل من المفارقة أن أفضل القوانين المنظّمة لعمل المنظمات غير الحكومية ما زال هو القانون اللبناني الصادر قبل قرن كامل، وتحديداً في عام ١٩٠٩، حيث يكفي بموجبه لتأسيس الجمعية مجرد إخطار وزارة الداخلية (علم وخبر)، ولكن الممارسة تحد من هذا الحق (كأن ترفض وزارة الداخلية استلام الإشعار ـ الإعلام مثلاً).

● في هذا السياق، جاء بروز الحركات الاحتجاجية على نطاق واسع في مختلف أنحاء الوطن العربي تعبيراً عن أمرين اثنين: تزايد الضغوط المجتمعية على المواطنين من جهة، وانسداد أفق التعبير عن معاناة هؤلاء المواطنين من جهة أخرى. قليل من هذه الحركات أشرفت عليه النقابات المعنية، مثل الإضراب العام الذي نظمته اثنتا عشرة نقابة مستقلة تضم خمسة ملايين موظف في الجزائر، للمطالبة بشبكة جديدة للأجور في عام ٢٠٠٨، وإضراب موظفي شركة الاتصالات في الأردن عام ٢٠٠٧، للمطالبة بتحسين أوضاعهم المعيشية تحت إشراف النقابة العامة للعاملين في الخدمات العامة والمهن الحرة التي ينتسبون إليها. أما غالبية الحركات الاحتجاجية، فجاءت خارج العباءة النقابية بسبب القيود التي تكبل العمل النقابي، ومن ذلك أنّه من بين نحو ٦٠٠ إلى ٩٠٠ حركة احتجاجية شهدتها مصر في عام ٢٠٠٩، ورصدتها منظمات حقوق الإنسان، لم تحصل سوى حركة واحدة على ترخيص نقابي، بينما جاء الإضراب الضخم الذي نفذه ٢٧,٠٠٠ عامل في شركة غزل المحلة دون غطاء نقابي. وتلفت الحالة السعودية انتباهنا إلى أن العربية السعودية بادرت منذ تأسيسها إلى إعلان رفضها العمل النقابي بشكل مبدئي، الأمر الذي جعل احتجاج اللجان العمالية في شركة أرامكو على التجديد لاتفاقية القاعدة الجوية الأمريكية في الظهران بعد عام ١٩٦١، لا تتطور إلى حركة نقابية، خصوصاً مع عدم تهيؤ البيئة السعودية نفسها لثقافة العمل النقابي. ومن المفارقة أن الحكومة السعودية استجابت لمطالب العمال في حينه، ليس بدافع قوتهم، بل لاحتواء أثر الشعارات الناصرية.

وكما لم تنتظم الاحتجاجات الجماهيرية بشكل عام في أطر نقابية، فإنها أيضاً لم تنتظم بالضرورة في الأطر التنظيمية التي نشأت للمطالبة بالإصلاح (أو حتّى التغيير) السياسي والاقتصادي، مثل حركات «كفاية» و«٦ أبريل» و«الجمعية

الوطنية للتغيير» في مصر، وحركة «خلاص» في ليبيا، وحركة «ذبحتونا» في الأردن التي أنشأها الطلاب احتجاجاً على ارتفاع المصروفات الجامعية. ويرجع ذلك إلى أن هذه الحركات نفسها أصابها ما أصاب الأحزاب السياسية من تشظ وانشطار، وأنها ظلت تتعامل مع شريحة من المواطنين لا تنفذ إلى أبعد منها، رغم عمومية قضية كقضية رفض التوريث مثلاً أو الغلاء أو إلغاء الطوارئ. أما القدرة على التأثير في صنع القرار، فقد تفاوتت من حالة إلى أخرى، فعلى حين نجح الضغط الشعبي، على سبيل المثال، في ثني الحكومة المصرية عن إقامة مصنع أغريوم للكيماويات في دمياط، وفي تعديل موقف الحكومة المصرية من العدوان الإسرائيلي على لبنان في عام ٢٠٠٦، فإنه لم ينجح في وقف تصدير الغاز إلى إسرائيل، على ما سيلي بيانه. وفي حين استجابت حكومة الكويت لجوهر مطالب مهندسي الطيران بعد إضرابهم عن العمل لمدّة أربعة أيام في شهر حزيران/ يونيو ٢٠٠٧، فإن مفاوضات حكومة المغرب تعثرت مع سائقي الأجرة على أثر صدور قانون جديد للسير يغلظ العقوبة على المخالفين، وكان ذلك أيضاً في عام ٢٠٠٧.

ج ـ تعدد الفاعلين ذوي الخلفية الدينية

لم يغب تأثير الدين في عملية صنع القرار في الوطن العربي في أيّة مرحلة من مراحل التطور السياسي لوحداته، لكن تفاوتت درجة هذا التأثير من مرحلة إلى أخرى، ومن دولة إلى ثانية. ومع تزايد ظاهرة المد الديني منذ نهاية الستينيات، وبشكل متصاعد حتّى هذا العام المتمم للعقد الأوّل من الألفية الثالثة، شملت مساحة خريطة الفاعلين الدينيين كلاً من: المؤسسة الدينية الرسمية، والتيار الإسلامي المنخرط في العمل الإسلامي، والتيار السلفي أو الحركات المتشددة، والدعاة الجدد الذين يقدمون خطاباً قادراً على تعبئة فئة الشباب، علماً بأن من وراء هذه الأطراف منظومة من الجمعيات الخيريّة، والإعلام المقروء والمسموع والمرئي، وربما الفضائي، والبنوك الإسلامية والمدارس، وربما الجامعات، وبالطبع المساجد والزاويا.

● مثلت المؤسسة الدينية في قطر، مثل السعودية، محدداً رئيسياً من محددات صنع القرار في البلاد، أو أحد أضلاع خماسي صنع القرار، كما يقول يوسف مكي الذي تحفل دراسته بالعديد من الأمثلة الدالة على تأثير هذه المؤسسة، ومن ذلك: تعطيل قرار إصدار النظام الأساسي لأكثر من ثلاثين عاماً، منذ طرحت لأول مرة فكرة وضع دستور للبلاد في عهد الملك سعود عام ١٩٦٠، وحتّى صدور هذا

النظام في عام ١٩٩٢، واضطرار الملك فيصل عند افتتاح أول مدرسة للبنات عام ١٩٦٣ إلى إخضاعها لإشراف المؤسسة الدينية، ولجوء الملك خالد بن عبد العزيز في عام ١٩٧٩ إلى تشديد القيود على النساء لإرضاء المؤسسة الدينية، مقابل سكوتها على قمع حركة جهيمان العتيبي، واستصدار فتوى من بن باز مفتي السعودية في عام ١٩٩٠ تبيح تمركز «القوات الكافرة» على أرض السعودية.

ومع أن الملك عبد الله يسعى جاهداً منذ توليه السلطة في عام ٢٠٠٥ إلى الحد نسبياً من نفوذ هذه المؤسسة، كما في انتزاعه صلاحية الضبطية القضائية من يد جماعة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، إلا أنّه لا يمكن فهم تأجيل العديد من القرارات، خصوصاً تلك المتعلّقة بالمرأة (كقرار السماح لها بقيادة السيارات، أو ضمها إلى مجلس الشورى)، إلا في ضوء فهم تأثير هذه المؤسسة، بل لقد صرح وزير التربية والتعليم السعودي السابق محمّد الرشيد بأنه تعرّض للتهديد بالقتل إذا لم يتوقف عن تعديل المناهج، رغم تأكيداته المستمرة أنّه «لن يطرأ على تعليم الفتاة ما يخالف الشريعة الإسلامية»، وقد جاءت هذه الحملة بعد دمج رئاسة تعليم البنات إدارياً مع الوزارة[٩].

في مصر، تقوم المؤسسة الدينية الرسمية (الأزهر) بدور عكسي، خصوصاً منذ فقد الأزهر استقلاله إلى الحدّ الذي كان معه رئيس جامعة الأزهر أحمد الطيب عضواً في الوقت نفسه في الحزب الوطني الحاكم، حتّى إذا ما تولى مشيخة الأزهر خلفاً لمحمّد سيد طنطاوي في عام ٢٠١٠ ثار جدل شديد حول وضعه الحزبي قبل أن يضطر إلى الاستقالة منه. هنا أيضاً يمكن حشد عشرات من الأمثلة للتدليل على أن الأزهر أفتى مراراً بما يضفي الشرعية على قرارات الرؤساء المصريين على تعاقبهم، ومن ذلك: فتوى الشيخ محمود شلتوت بعدم تعارض قوانين الستينيات الاشتراكية مع مبادئ الإسلام، وتأييد الشيخ عبد الحليم محمود موقف السادات من اليساريين، وقيامه بوصف الشيوعيين بأنهم «لا ينتمون لجماعة المسلمين»، وفتوى الشيخ محمّد سيد طنطاوي بتحريم الامتناع عن التصويت على التعديلات الدستورية في عام ٢٠٠٧، وبجواز جلد الصحفيين المروّجين لأخبار كاذبة عن صحة الرئيس في العام نفسه. هذا عدا عن دعم الأزهر للصلح مع إسرائيل، بدءاً من الإفتاء بجواز الجنوح، انتهاءً بالتطبيع معها ومصافحة رئيسها شمعون بيريس.

(٩) انظر نصّ حديث محمد الرشيد في: **الحياة**، ١٥/٦/٢٠١٠.

● يمثل الإخوان المسلمون التيار الإسلامي الأوسع انتشاراً في الوطن العربي، والأقدم تاريخاً، والأكثر انضباطاً من الناحية التنظيمية. وفي دولة مثل الأردن حظيت هذه الجماعة بعلاقة خاصة مع النظام الهاشمي منذ عام ١٩٤٥، تاريخ افتتاح أول مقر للجماعة، وهي علاقة ظلت حتّى مطلع التسعينيات تحقق فائدة متبادلة لطرفيها: إضفاء الشرعية على النظام، وتجنب مواجهته على شاكلة ما وقع بين عبد الناصر والإخوان من جهة، وممارسة العمل الدعوي، والتمتع بالنشاط التنظيمي حتّى أثناء تجميد الحياة الحزبية من جهة أخرى.

ولذلك، فقد ساند الإخوان العرش ضدّ الانقلاب عليه من طرف اليسار في عام ١٩٥٧، ووقفوا محايدين في مواجهته مع الحركة الفلسطينية في عام ١٩٧٠. لكن منذ عام ١٩٩٣، ومع تأهب الملك حسين للصلح مع إسرائيل، قام باتّخاذ العديد من القرارات التي استهدفت الحدّ من نفوذ الجماعة، ومن ذلك حلّ مجلس النواب في عام ١٩٩٣ على ما سبق بيانه، وإصدار قانون الصوت الواحد، وتشجيع التيار السلفي التقليدي كبديل مضاد.

ومع تولي عبد الله الثاني السلطة في عام ١٩٩٩ خلفاً لوالده، اتخذ مزيداً من القرارات ذات الصلة، أبرزها إغلاق مكاتب حماس في عمّان، فيما يُعدّ الإخوان هم التعبير الرئيسي عن المجتمع الفلسطيني في الأردن. وقد وصف المراقب العام الإخوان في حينه، عبد المجيد الذنيبات، القرار المذكور بأنه «إهانة للجماعة». كذلك استصدرت الحكومة حكماً قضائياً بحل مجلس نقابة المهندسين، أحد مراكز نفوذ الجماعة، وقامت بمصادرة أموال جمعية المركز الإسلامي، وسنّ قانون الوعظ والإرشاد لمحاصرة الدور الدعوي للجماعة في المساجد وداخل وزارة الأوقاف[١٠].

وبشكل عام، اختلفت علاقة الإخوان بصنع القرار من قطر عربي إلى آخر، ففي **مصر** مُثّل الإخوان لأول مرة في تاريخهم بـ ٨٨ نائباً عام ٢٠٠٥، وهي سابقة قررت الدولة ألا تكررها، كما تأكد من محاولات تجفيف منابع النفوذ الإخواني، مالياً ونقابياً وتنظيمياً، بوسائل أهمها اعتقال كوادرهم. ومع أن نواب الإخوان أحدثوا حراكاً واضحاً داخل مجلس الشعب، إلا أنهم لم يتمكنوا من

---

(١٠) لمزيد من التفصيل، انظر: عماد خضر، «جماعة الأخوان المسلمين في الأردن والعلاقة مع الحكم،» المسلم نت، ١٠/٧/٢٠٠٨، <http://almoslim.net/print/96039>.

التأثير في صنع القرار بسبب الأغلبية التي يمتلكها الحزب الوطني. تستثنى من ذلك حالات المخالفة الصريحة للدستور، كما حدث عندما انضموا إلى النائب المستقل جمال زهران لإسقاط عضوية النائب محمّد إبراهيم سليمان، بسبب جمعه بين هذه العضوية ورئاسته شركة الخدمات البترولية، وذلك في إخلال بدور السلطة التشريعية في مراقبة الحكومة.

وفي **اليمن**، يتمتع الإخوان بنفوذ كبير تعود جذوره إلى أربعينيات القرن العشرين، عندما قام الإخواني الجزائري الفضيل الورتلاني بالتنسيق مع إخوان مصر لتنظيم انقلاب ١٩٤٨ ضدّ حكم الإمام حميد الدين، وكان هدفه هو إقامة نظام برلماني، وقد وَضَع ميثاقاً للنظام المقترح، إلا أن الانقلاب فشل في تحقيق غايته. وفي أول انتخابات بعد الوحدة اليمنية عام ١٩٩٣، دخل حزب المؤتمر الشعبي العام في شراكة مع التجمّع اليمني للإصلاح الذي يمثله الفكر الإخواني، ثمّ انتقل هذا الأخير لاحقاً إلى موقع المعارضة عام ١٩٩٧.

وفي **الجزائر**، تشارك حركة مجتمع السلم الإخوانية مع كل من جبهة التحرير الوطني والتجمّع الوطني الديمقراطي في تحالف رئاسي، لكن دون تأثير حقيقي من جانب أبو جرة سلطاني، رئيس الحركة، سواء بسبب التناقضات بين أطراف التحالف، أو بسبب طبيعة شخصية الرئيس بوتفليقة، كما سلف الحديث عنها.

وفي **العراق**، شارك طارق الهاشمي، رئيس الحزب الإسلامي الذي يمثل توجه الإخوان في الترويكا الرئاسية بعد انتخابات ٢٠٠٥، كما مُثّل حزبه في البرلمان في إطار جبهة التوافق، إلا أن الاعتبارات المذهبية من جهة، والتدخلات الخارجية من جهة أخرى، لم تجعل له ولا لحزبه دوراً في صنع القرار. وفي السودان ظلت الجبهة الإسلامية القومية شريكاً أساسياً، وربما الطرف الرئيسي في صنع القرار حتّى انفضّ، كما سبق القول، تحالف البشير/ الترابي.

أما **سورية**، فإنها حسمت أمرها في حماة منذ عام ١٩٨٠ عندما انقضت على الإخوان، وحالت دون أيّ تطور محتمل لتأثيرهم في عملية صنع القرار.

● على مدار ما يقرب من خمسة وثلاثين عاماً نمت جماعات العنف الإسلامية لأسباب مختلفة في العديد من الأقطار العربية، ومن أبرز هذه الجماعات «التكفير والهجرة» و«التوقف والتبين» و«الجماعة الإسلامية» وجماعة «الجهاد» في مصر، و«الجبهة الإسلامية للإنقاذ» و«الجماعة الإسلامية المسلحة»

في الجزائر، وجماعات «السرورية» (نسبة إلى الإخواني السوري المنشق محمّد سرور زين العابدين) في بعض بلدان الخليج، كالسعودية بالأساس، والكويت والإمارات بدرجة أقل[11]. لكن التنظيم المتعدد الأذرع الواسع الانتشار والأكثر تعبيراً عما يسمّى بـ «السلفية» الجهادية هو تنظيم القاعدة: في جزيرة العرب، وفي بلاد الرافدين، وفي المغرب الإسلامي. وبقدر ما هددت تلك التنظيمات الاستقرار السياسي في الدول التي نشطت فيها، فإنها قدمت المبرّر لرؤساء هذه الدول من أجل إحكام قبضتهم على السلطة عن طريق فرض الطوارئ وتمديدها وتشريع قوانين مكافحة الإرهاب.

وفي العراق كان قرار تشكيل الصحوات باعثه تجييش القبائل ضدّ القاعدة في مواقع تمركزها. كما أنَّ الجماعات الإسلامية المتأثرة بفكر الثورة الإيرانية في مطلع الثمانينيات كانت وراء قرار الحسن الثاني في المغرب بإنشاء مجلس للعلماء عام ١٩٨٠ لمواجهة نفوذ تلك الجمعيات، وهكذا.

● شهد العقد الأوّل من الألفية الثالثة بروز ظاهرة الدعاة الجدد، وهم مجموعة من الدعاة الذين تلقوا تعليماً دينياً أو مدنياً، وتمكّنوا من صياغة خطابهم الدعوي بشكل يجذب الشباب. ومن أمثال هؤلاء عمرو خالد، وخالد الجندي، ومصطفى حسني، ومعز مسعود في مصر، والحبيب الجعفري في اليمن، وطارق سويدان في الكويت. ويدور خطاب هؤلاء حول غرس قيم المشاركة والحرية، ورفض الظلم بين الشباب، الأمر الذي ينخر في أسس النظم القائمة. وبقدر ما يتوفر لهؤلاء الدعاة من شعبية وقدرة على تحريك الشباب للمطالبة بحقوقه السياسية، فإنّهم يصطدمون بالسلطة، والمثال الواضح على ذلك حالة الداعية عمرو خالد المبعد عن وطنه. يذكر أن بعض هؤلاء الدعاة يستفيدون من القنوات الفضائية الدينية، كقناتي «إقرأ» و«رسالة» السعوديتين، و«المجد» المصرية، وقد تكون لهم قنواتهم الخاصة، كقناة «الأزهري» لخالد الجندي.

● وأخيراً، يوجد التيار السلفي الذي يتخلل الكثير من مؤسسات الدولة، وله تنظيماته الخاصة وقنواته الفضائية، وهو يمثل الوجه الآخر لحركات العنف المسلح، وهي تستخدم السلاح، والسلفيون يحاربون بالأفكار.

---

(١١) لمزيد من التفصيل عن هذه الحركات كجزء من الحركات الاجتماعية، انظر: عبد الله بن بجاد العتيبي، «الجماعات الدينية وتأثيرها على الاستقرار السياسي: منطقة الخليج نموذجاً،» ورقة قدمت إلى: منتدى الاتحاد السنوي، ٢٠ ـ ٢١/١٠/٢٠٠٨.

د ـ تحديث التخلف أو قوة الأطر غير الرسمية

استخدم يوسف مكي في دراسته عن **السعودية** داخل هذا الكتاب مصطلح «تحديث التخلف» للإشارة إلى النخبة المثقفة التي لا تنتسب بالكامل إلى المجتمع المدني، بحكم امتداداتها داخل آل سعود، ولا تحسب في الوقت نفسه تماماً على الأسرة الحاكمة بما لها من شبكة واسعة من العلاقات والتحالفات مع رجال الأعمال والكتّاب وأساتذة الجامعات. يحتاج إليها النظام لمواجهة التيارات السلفية المتطرفة، ويخشى منها بحكم أيديولوجيته، وأيضاً حرصاً على الدعم الذي تمده به المؤسسة الدينية. وفي إطار تلك المعادلة تبقى استجابة النظام محدودة لمطالبها. والمقصود بذلك، على سبيل المثال، اتخاذ قرار بإجراء انتخابات نصفية للبلديات، لكن دون تحديد صلاحياتها، وإنشاء منظمة لحقوق الإنسان، لكن في كنف الدولة، وإدخال المرأة مجلس الشورى، لكن كمراقبة.

الفكرة التي عَبّر عنها مكي في السعودية تجد لها تنويعات مختلفة خارجها، ففي **الكويت** يشير حسن جوهر وسامي خليفة إلى ظاهرة الديوانيات التي تمثل ملتقيات تحمل أسماء عائلات وأسراً كويتية، ويتم فيها اختيار الوزراء وشاغلي المناصب القيادية، وفق معايير لا علاقة لها بالكفاءة والفعالية، كما يطرح المسؤولون الذين يحضرونها أفكاراً تناقش على عجل في مجلس الأمة، وقد تصدر بها قوانين، مما يعرّضها لاحقاً للإلغاء بسبب ارتجالها. هذا، ويشير الكاتبان إلى أن عدد الديوانيات في الكويت يصل إلى ٦,٠٠٠ ديوانية، وهو عدد ضخم بالنظر إلى أن عدد سكان الكويت نفسه في حدود المليون نسمة، ويذكر أن الكثير من القرارات المصيرية خرج من تلك الديوانيات.

وفي **اليمن** تحدّث محمّد محسن الظاهري عن القبيلة كمؤسسة تفرز لرئاسة الدولة ولكافة مراكز صنع القرار رجالها، كما تحدّث عنها كإطار مستقل للتحكيم وفضّ المنازعات بمعزل عن الإطار المؤسسي الرسمي. ويمكن إضافة أن المقايل أو مجالس تعاطي نبات القات في اليمن تعتبر من أهم الأطر التي يتم فيها التداول في الشؤون العامة، وتصنع فيها القرارات، بالنظر إلى أن المتردّدين عليها يمثلون طيفاً واسعاً من المسؤولين على مختلف المستويات وفي السلطات الثلاث.

وقد سبقت الإشارة إلى الحياة الليلية للرئيس بن بلّه، وكيف كانت توفر له مجالاً متسعاً للتشاور وتبادل الرأي خارج المؤسسات الرسمية للدولة، وذلك كما ورد في دراسة عبد الناصر جابي عن **الجزائر**. كما يجدر التنويه إلى دور الطرق

الصوفية، كإطار تشاوري أكثر الرئيس جعفر النميري من اللجوء إليه واستخدامه قبل اتخاذ قراراته، وذلك بالتوازي مع لجوئه هو شخصياً إلى الاستخارة، كما جاء في دراسة حيدر إبراهيم علي عن **السودان**.

والخلاصة هي أن العلاقات غير الرسمية التي رمز إليها سبرنغبورغ بعلاقات الشلة والدفعة، كمتغير مؤثر في عملية صنع القرار، تتخذ أبعاداً أوسع وتباشر دوراً أهم في أحيان كثيرة من دور العلاقات الرسمية، ويرتبط ذلك بظاهرة فقدان الرشادة والضعف المؤسسي التي تلازم صنع القرار في الوطن العربي.

هـ ـ الفاعلون الجدد: المرأة ـ الفضائيات ـ الغوغاء

خلت دراسات الحالة من هؤلاء الفاعلين الذين يتزايد تأثيرهم في صنع القرار، ربما لأنه في ما يخص الغوغاء، تحديداً، ارتبط حضورهم السياسي بالعامين الأخيرين (٢٠٠٩ ـ ٢٠١٠)، حيث سمح ضعف الدولة بخروجهم إلى الشارع وفرض إرادتهم على المواطنين، بل واضطرار النظام إلى المزايدة عليهم.

● كانت أحداث مباراتي القاهرة وأم درمان في كرة القدم بين فريقي مصر والجزائر في عام ٢٠٠٩ مناسبة مهمة للتعبير عن تأثير هؤلاء **الغوغاء** الذين سيطروا على زمام الموقف، وقاموا بأعمال شغب وإتلاف ممتلكات على الجانبين على نحو أجبر النظامين على ممالأتهم. ففي مصر والجزائر انحاز الإعلام الرسمي بالكامل إلى موقف الغوغاء، وخرج علاء، نجل الرئيس مبارك، لأول مرة لإدانة مشجعي الجزائر في أم درمان، كما أدلى سفير الجزائر في مصر عبد القادر حجار بتصريحات غير دقيقة عن سقوط قتلى في مباراة القاهرة وأدان سلوك المشجعين المصريين.

كذلك انتزع أهالي بلدة كترمايا اللبنانية سلطة القرار من يد القضاء اللبناني، وقاموا بتنفيذ حكم السحل والتمثيل والإعدام بحق المتهم المصري بقتل عجوزين وحفيدتيهما في أيار/مايو ٢٠١٠.

● وفي كلّ الحالات السابقة كان **الإعلام الفضائي** عنصراً مهماً من عناصر صنع القرار، وكمثال فإن برنامج «القاهرة اليوم» الذي تذيعه قناة «الأوربت» أدار ملف مباراة أم درمان من الاستديو، ففور انتهاء المباراة أجرى مقدم البرنامج اتصالات واسعة بالمسؤولين المصريين للتدخل لإجلاء المشجعين المصريين من الخرطوم، وفتح أبواب المطار أمامهم، كما وجّه مقدم آخر في البرنامج نفسه

تحذيراً من أنّه ما لم يتوقف جمهور الجزائر عن الاعتداء على المشجعين المصريين، فسوف يُعامل الجزائريون في مصر بالمثل، وفي هذا تحريض سافر.

وكانت التغطية الإعلامية التي قدمتها قناة «الجزيرة» للعدوان على لبنان على مدار ثلاثة وثلاثين يوماً، اعتباراً من الثاني عشر من تموز/يوليو ٢٠٠٦، وعرضها مشاهد القتل والدمار التي خلفها هذا العدوان، أحد أسباب تعديل الموقف الرسمي المصري من تحميل حزب الله مسؤولية «المغامرة غير المحسوبة» التي قام فيها بأسر الجنديين الإسرائيليين، إلى إدانة وحشية العدوان الإسرائيلي على لبنان.

● أما في ما يخص دور **المرأة** في صنع القرار، فقد برز هذا الدور على أعلى مستوى ممثلاً في زوجات الرؤساء في عدد من الدول العربية، كقطر وتونس. أما في نطاق حالات الدراسة، فقد عبّرت زوجتا الرئيسين المصريين السابق والحالي عنه بجلاء؛ فإلى زوجة السادات يعود قانون الأحوال الشخصية الذي ألغاه البرلمان لاحقاً، وإلى زوجة مبارك يعود تخصيص مقاعد للمرأة (٦٤ مقعداً) في مجلس الشعب، ودخول المرأة القضاء، فضلاً على تشكيل المجلس القومي للمرأة الذي ترأسه سوزان مبارك شخصياً، ويعنى بقضايا المرأة بأبعادها المختلفة. على صعيد آخر، ضغطت المنظمات غير الحكومية والشخصيات النسائية العامة في الأردن والمغرب لتحقيق مكاسب مماثلة. أكثر من ذلك استطاعت المرأة الكويتية ردّ قرارين لمجلس الأمة اعتبرتهما مجحفين بحقها: **الأوّل** يفرض الحجاب على المرأة التي تخرج للعمل العام، بما في ذلك النائبات البرلمانيات، **والثاني** ينكر حقّ المرأة في استخراج جواز سفر خاص بها. وقد لجأت المرأة إلى المحكمة الدستورية التي أبطلت كلا القرارين الصادرين عن برلمان ٢٠٠٩.

كما أن المرأة في السعودية تضغط منذ عام ١٩٩٠ لتمكينها من الحق في القيادة كحد أدنى يرتبط بالحق في حرية التنقل، وهو حقّ أصيل لها. ومع أن رئاسة الدولة لم تستجب لهذا الطلب لأسباب تتعلق بموقف المؤسسة الدينية، إلا أن بعض التطور لحق بوضع المرأة في مجالات أخرى.

ثانياً: التأثير الخارجي في صنع القرار

في مقاربة هذه الجزئية من الدراسة، كان هناك بديلان محتملان: البديل **الأوّل** هو التمييز بين المؤثرات الإقليمية والدولية، والمقارنة بين حالات الدراسة على أساسها. والبديل **الثاني** هو وضع مجموعة من المتغيرات الحاكمة التي تؤثر في

قابلية الدولة للتعرض للضغط الخارجي والمقارنة بين حالات الدراسة بناءً عليها.

يعيب البديل الأوّل صعوبة فرز ما هو إقليمي عما هو دولي في التمهيد لقرارات من نوع الوحدة المصرية ـ السورية في عام ١٩٥٨، أو الإطاحة بنظام الإمامة في اليمن عام ١٩٦٢، أو إرسال قوات سورية إلى لبنان عام ١٩٧٦، أو الاستعانة بقوات أجنبية لتحرير الكويت عام ١٩٩٠. فَكُلّ قرار من هذه القرارات هو محصّلة للتفاعل بين مواقف إقليمية وأخرى دولية ذهبت في اتجاهات مختلفة، ومن هنا جاء تفضيل البديل الثاني. صحيح أن هذا البديل لا يمنع التداخل بين حالات الدراسة عند تناول كلّ متغير من المتغيرات السابقة، لكنه يضمن التمييز بين تلك الحالات بناءً على المتغيرات الأهم بالنسبة إلى كلٍ منها، بمعنى أن متغيرات، مثل الموقع الجغرافي ومدى جاذبيته للتدخل الخارجي، يصدق على نموذج لبنان، لكن المتغير الأوضح في حالة **لبنان** هو الخاص بضعف الدولة الذي يعدّ هو نفسه محصّلة للعديد من العناصر الجغرافية والسكانية والمادية. وفي المقابل، فإن متغير الوضع الجغرافي هو الأكثر تأثيراً في دولة مثل **العراق** الذي تحيط به ست دول ظلت العلاقة بخمس منها على الأقل علاقة متوترة. كما أنَّ من المفهوم أن درجة القابلية للضغط الخارجي تختلف من نظام إلى آخر، لكن في حالة **مصر**، فإن هذه الحالة تُعدّ هي الأوضح بالانتقال من عبد الناصر إلى السادات فمبارك. ولا يخفى أن التنافس الإقليمي أثمر العديد من القرارات المحورية، سواء كنا نعني بهذا التنافس ما كان بين مصر والسعودية، أو بين سورية والعراق، أو مؤخراً بين مصر وقطر، لكن التنافس الجزائري ـ المغربي كان وما يزال حاكماً لتطور قضية مسكوت عنها في إطار النظام العربي على رغم أهميتها، وهي قضية الصحراء.

بناء عليه، ستجري المقارنة بين حالات الدراسة وفق ستة متغيّرات رئيسية، هي: بنية الدولة، والموقع الجغرافي، ودرجة التجانس الديمغرافي، والموارد الاقتصادية (شحاً ووفرة)، ونظام الحكم، والتنافس الإقليمي، علماً بأن تسكين كلّ حالة من حالات الدراسة تحت أحد المتغيرات الستة المذكورة لن يمنع من الإشارة إليها عرضاً تحت متغيرات أخرى، كلّما كان ذلك ضرورياً.

١ ـ بنية الدولة

أ ـ يصف د. عدنان السيد حسين **لبنان** في ورقته بأنه يجسد ظاهرة «الدولة الصغيرة المتأثرة بمجالها الإقليمي إلى حدّ بعيد». وواقع الأمر أن تأثر لبنان

بمجاله الإقليمي لا يرتبط بمساحته بقدر ما يرتبط ببنيته الطائفية، فالطوائف أقوى من الدولة، والمجتمع الأهلي أثبت على مدار الحرب الأهلية قدرته على الاستمرار دون حاجة إلى الدولة، بل إن لبنان قدم نموذجاً فريداً لتسيير دولاب العمل دون رئيس للدولة بعد نهاية حكم أمين الجميل في عام ١٩٨٨، ودون رئيس للدولة، ولا حياة برلمانية، ولا حكومة فاعلة، بعد نهاية حكم إميل لحود في عام ٢٠٠٧. ولذلك، تتكرر على ألسنة الساسة اللبنانيين بعد أكثر من سبعين عاماً على نشأة الدولة عبارة «الحاجة إلى بناء الدولة اللبنانية».

في سياق هذا شأنه، أصبح لبنان موضع تجاذبات إقليمية ودولية لازمته على مدار تاريخه. وتكفي الإشارة إلى أن الميثاق الوطني الذي أسس نظام المحاصصة الطائفية في عام ١٩٤٣ جاء على خلفية اتفاق رياض الصلح وبشارة الخوري، على أن يكفّ الموارنة عن طلب الالتحاق بفرنسا، ويتوقف السنّة عن طلب الوحدة مع سورية. وإن وصول فؤاد شهاب بتوجهاته العربية إلى السلطة، والخروج من أزمة ١٩٥٨، كان محصّلة اتفاق على انسحاب القوات الأمريكية وعدم التمديد لكميل شمعون، مقابل توقف عبد الناصر عن التدخل في الشأن اللبناني. وإن حفظ التوازن بين القوى اللبنانية المختلفة على مدار الحرب الأهلية تولته القوات السورية اعتباراً من عام ١٩٧٦، كما إنَّ الحدث المفجر للحرب يحيل إلى وجود المقاومة الفلسطينية في لبنان كأحد تداعيات حرب ١٩٦٧ وتداعيات أحداث الأردن عام ١٩٧٠. وإن اغتيال بشير الجميل في عام ١٩٨٢ هو نتيجة مباشرة لتوقيعه اتفاق ١٧ أيار/مايو. وإن تحرير لبنان قام بمسؤوليته الرئيسية حزب الله. وإن اغتيال رفيق الحريري هو الذي أدى إلى جملة تطورات أثمرت فريقي ٨ آذار و١٤ آذار.

هذا، وتحفل الدراسة اللبنانية بالعديد من الأمثلة الدالة على الدور السوري في عملية صنع القرار اللبناني، ومن ذلك: الوثيقة الدستورية في عهد سليمان فرنجية عام ١٩٧٦، والمبادئ الوفاقية الأربعة عشر في عهد إلياس سركيس، ومشروعات الإصلاح في مؤتمرات جنيف ولوزان للحوار الوطني عامي ١٩٨٣ و١٩٨٤، والاتفاق الثلاثي (بين أمل والقوات اللبنانية والحزب التقدمي الاشتراكي في فترة تولي إيلي حبيقة قيادة الأخيرة) في عام ١٩٨٥ . . . إلخ. ومن التعبيرات الطريفة التي استخدمها الصحافي نقولا ناصيف للتدليل على التدخلات الخارجية في شأن لبناني داخلي محض هو اختيار رئيس الجمهورية، تعبير «العروس الروسية»

في إشارة إلى تعدد الفاعلين الغربيين والعرب وإيران، كما أنّ العروس الروسية تفتح من علبة إلى أخرى[١٢].

ب ـ لا تشبه هشاشة الدولة في **الكويت** نظيرتها في لبنان، حيث لا يوجد في الكويت نظام طائفي، لكن يوجد خلل ديمغرافي مبعثه كثافة الاستعانة بالعمالة الآسيوية، وحيث لا يوجد ضعف في المؤسسات، فمؤسسة البرلمان في الكويت أفعل من نظيرتها في لبنان بما لا يقاس، ومع ذلك فإن النتيجة واحدة. ففي وصف علاقة المواطن الكويتي والخليجي عامة بدولته كثيراً ما يتكرر وصف «الدولة الفندق»، في إشارة إلى ضعف الانتماء إلى الدولة، وطغيان مشاعر الانتماء القبلي والعشائري على مشاعر المواطنة والارتباط بالكيان السياسي للدولة.

وقد ذكر حسن جوهر وسامي خليفة في دراستهما عن الكويت أن النخبتين السياسية والاقتصادية عادة ما كانتا تطلبان النصرة والمعونة من الأطراف الدولية، سواء في ما يخص شأن الوطن ككل أو في ما يتعلق بعملية التنافس في ما بينهما. واستحضر الكاتبان قرار استدعاء التدخل الخارجي لمواجهة تهديد عبد الكريم قاسم عام ١٩٦١، كما استحضرا قرار الاستعانة بقوات أجنبية لتحرير الكويت عام ١٩٩٠، وكيف حاز موافقة كلّ الكويتيين، وكذلك قرار السماح للولايات المتحدة باستخدام أراضي الكويت وأجوائها لإسقاط نظام صدام حسين في عام ٢٠٠٣. وأوضحا كيف بورك هذا القرار في جلسة سرية لمجلس الأمة، وتم التصويت عليه بالموافقة بإجماع الأعضاء.

ج ـ **اليمن** هو حالة ثالثة من حالات ضعف الدولة، حيث يَجُبّ دور القبيلة سياسياً واجتماعياً وأمنياً وقضائياً أيضاً دور الدولة، ومثل هذا الوضع سهل اختراق الدولة عندما كانت تسعى دول الجوار إلى التأثير في مواقف تلك القبائل ودعمها بالمال والسلاح، كما تحقق في أثناء الثورة اليمنية من طرف كلٍ من مصر والسعودية، الأمر الذي جعل ثمانية أعوام تمضي ما بين إطاحة النظّام الملكي وحكم عبد الله السلال.

٢ ـ الموقع الجغرافي

أ ـ مَثّل الصراع على **سورية**، على حدّ تعبير باتريك سيل، ملمحاً أساسياً

(١٢) نقولا ناصيف، «لبنان ٢٠٠٧: الرئاسة في المهب: سلسلة حلقات،» **الأخبار**، ٢٠٠٧/٣.

من ملامح تطورها التاريخي، خصوصاً منذ أربعينيات القرن العشرين. وفي دراسته عن سورية، قدم جمال باروت العديد من الأمثال الدالة على هذا الصراع، من قبيلها: ارتباط متوالية الانقلابات العسكرية التي ألفتها سورية في الأربعينيات والخمسينيات بالتنازع على زعامة النظام العربي، وانقسام القوى السياسية الداخلية على خلفية الانقسامات العربية، وتوقيع اتفاقية التابلاين تحقيقاً للمصلحتين السعودية والأمريكية، وبديلاً لتمرير خطّ نفط العراق في الأراضي السورية، ورفض الاتحاد الفدرالي مع العراق والأردن في عام ١٩٥٤ كخطوة نحو تكوين حلف بغداد، والقرار الذي اتخذته القوى القومية بالوحدة مع مصر عام ١٩٥٨، في وقت احتدم فيه الصراع الداخلي مع القوى المحافظة والقوى الشيوعية بِكُلّ ما كان للقرار من تداعيات داخلية.

ب ـ ويقدم **العراق** نموذجاً للدولة التي تأثر كثير من قراراتها بجوارها المعادي، ففور إعلان الكويت استقلالها في عام ١٩٦١ دعاها عبد الكريم قاسم إلى الانضمام إلى العراق، إلا أن وقوف النظام العربي في وجه تلك الدعوة سرعان ما أجهضها. فقد اجتمع وزراء خارجية الدول العربية، واتخذوا قراراً يؤكّد حقّ الكويت في الاستقلال والوحدة مع أيّ طرف ترضاه، ويطالب أمير الكويت بسحب القوات البريطانية التي دعاها إلى الدفاع عن دولته، ويقضي بتشكيل قوات سلام عربية انعقد لواؤها للعربية السعودية. وعندما تصاعدت حدة التمرد الكردي في مطلع السبعينيات بدعم قوي من إيران، أقدم حسن البكر على توقيع اتفاقية الجزائر في عام ١٩٧٥ لتقاسم شطّ العرب مع إيران، مقابل توقف الدعم الإيراني للأكراد. ومثّلَ التنافس الإقليمي العراقي ـ السوري قاسماً مشتركاً في علاقتهما، وهو تنافس أدى إلى إفشال مشروع الوحدة بين الدولتين في عام ١٩٧٨، حيث لم تدم هذه الوحدة إلا ثلاثة أشهر من تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٧ إلى كانون الثاني/ يناير ١٩٧٨، ثمّ تصاعدت حدة هذا التنافس عندما أصبح صدام حسين رئيساً رسمياً للعراق، إلى الحدّ الذي وقفت فيه سورية إلى جانب إيران في حربها مع العراق. وفي ظلّ هذا التنافس، جاء قرار العراق استضافة المعارضة السورية على أراضيه، بما في ذلك ميشيل عفلق، مؤسس حزب البعث.

على صعيد آخر، جعل الموقع الجغرافي من العراق بؤرة من بؤر التجاذب الدولي في فترة احتدام القطبية الثنائية، وجاء قبول العراق الانضمام إلى حلف

بغداد في عام ١٩٥٥ كأوضح تعبير في هذا الخصوص. ومع تصاعد المدّ القومي في تلك الفترة، وبتأثير وحدة مصر وسورية، جرى الانقلاب على النظام الملكي في عام ١٩٥٨. وعندما تدفق النفط العراقي، أضيف إلى موقع الاستراتيجي متغير آخر يتعلق بالمادة الخام الأهم للمنظومة الصناعية الغربية.

ج ـ **اليمن** بدوره يعدّ نموذجاً للموقع الجغرافي، المتميز على البحر الأحمر وخليج عدن، الذي يجتذب التدخل الخارجي للتأثير في عملية صنع القرار. وكمثال، فإن أحمد يوسف أحمد في كتابه عن الدور المصري في اليمن، يكشف عن أن جذور هذا الدور تعود إلى عهد الرومان، وتمتد مروراً بالفاطميين والأيوبيين والمماليك ومحمّد علي حتّى العصر الحديث. وتمثل تلك الخلفية السياق الذي دخلت فيه القوات المصرية لدعم الثورة اليمنية في أيلول/سبتمبر ١٩٦٢، علماً بأن حجم هذه القوات بلغ بحلول عام ١٩٦٥ نحو ٧٠,٠٠٠ جندي. وعلى الرغم من انسحاب الجيش المصري بعد نكسة ١٩٦٧، إلا أن اتفاق مصر والسعودية في مؤتمر الخرطوم عام ١٩٦٧ على تفعيل اتفاقية جدة، الموقّعة بينهما قبل عامين، قد وضع الأساس للتمكين لنظام الثورة.

ومع أن قرار الوحدة اليمنية في عام ١٩٩٠ لم يحظ بترحيب سعودي، ولا مصري، أو بترحيب إقليمي بشكل عام، إلا أن عدم القدرة على الجهر بالتحفظ على الوحدة، والتزام الحياد في مواجهتها، ساعدا في القليل على عدم مقاومتها. يضاف إلى ذلك الموقف الأمريكي الداعم للوحدة لأسباب مختلفة (الحفاظ على استقرار المصالح النفطية الأمريكية في اليمن، وعدم الترحيب بعودة نظام ماركسي في جنوب اليمن، وموازنة النفوذ السعودي في المنطقة). ويلاحظ أن الموقفين المصري والسعودي اتفقا مرة أخرى إزاء حرب الانفصال في عام ١٩٩٤، مع جنوح النظام المصري إلى المحافظة وتقاربه الواضح مع النظام السعودي، إذ صرحت السعودية بعدم جواز اقتحام عدن عسكرياً، وأيدتها مصر في ذلك. كما يلاحظ أن الولايات المتحدة ظلت على تأييدها الوحدة للأسباب المشار إليها سابقاً، في وقت رفعت فيه روسيا الغطاء عن نظام عدن.

٣ ـ التكوين الديمغرافي

لا توجد علاقة حتمية بين تعقد التركيبة السكانية وتأثير الخارج في عملية صنع القرار، لكن توجد علاقة محتملة بين المتغيّرين تفيد أنّه كلّما قل التجانس السكاني زاد احتمال التأثير الخارجي في حال سوء إدارة هذا التجانس، وهو أمر

له نماذجه في العراق ولبنان بشكل أساسي، فيما تمكّنت سورية من تحييد أثر هذا المتغير في صنع القرار فيها إلى حدّ بعيد. وفي هذه الجزئية يمكن تناول عدة نماذج لعلاقة السكان بالاختراق الخارجي:

أ ـ يسلط وليد عبد الحيّ في دراسته عن **الأردن** الضوء على الحضور القوي للمتغير الفلسطيني في التركيبة السكانية، من حيث تأثيره في ربط الأردن بمختلف تطورات الصراع العربي ـ الإسرائيلي؛ ففي ظلّ هذا الوجود لا يفتأ يُطرح الخيار الأردني أو الوطن البديل للفلسطينيين في الأردن. يفسر هذا المتغير الشديد الحضور على الساحة الاقتصادية بشكل خاص، قرار الملك حسين بفك الارتباط مع الضفة الغربية في عام ١٩٨٨، كما أنّ الصدام مع المقاومة الفلسطينية في أيلول الأسود عام ١٩٧٠، واتخاذ الملك حسين قراره بترحيل منظمة التحرير إلى خارج الأردن، يعبر عن وجه من وجوه تأثير تفاعلات الصراع العربي ـ الإسرائيلي في عملية صنع القرار.

وعلى صعيد آخر، لفت عبد الحيّ النظر إلى العلاقة الاستراتيجية الخاصة بين الولايات المتحدة والأردن، منوّهاً إلى أن من بين مختلف المتغيرات الخارجية، فإن تلك العلاقة مع الولايات المتحدة هي الأكثر تأثيراً في القرار السياسي الأردني، ومما ذكره بهذا الشأن أنّه من بين ستة عشر قراراً استراتيجياً اتخذها الأردن منذ أول زيارة للملك حسين إلى الولايات المتحدة في عام ١٩٥٢، كان هناك اتفاق بين الطرفين في أحد عشر قراراً تتعلق بحرب التحرير الجزائرية، والعدوان الثلاثي على مصر، ومبدأ أيزنهاور، وطلب الحماية من الدول الغربية (١٩٥٨ ـ ١٩٦١)، وحرب اليمن، والخلاف مع منظمة التحرير الفلسطينية، ودعم العراق في حربه مع إيران، ومعاهدة السلام مع إسرائيل، ومكافحة الإرهاب، والاعتراف بحكومة العراق بعد الاحتلال. وفي المقابل، اختلف الطرفان حول: حرب ١٩٦٧، والاعتراف بمنظمة التحرير كممثل شرعي ووحيد للفلسطينيين، وعدم انضمام الأردن إلى كامب ديفيد، ورفض التدخل العسكري لتحرير الكويت بالقوة، وعدم تأييد العدوان الأمريكي على العراق.

ب ـ وفي ما يخص **السودان**، فإن مشكلة الجنوب التي كانت مسؤولة مع الأزمة الاقتصادية عن الانقلابات والانقلابات المضادة التي تعرّض لها السودان، والتي سبقت الإشارة إليها، هي البوابة الأهم لتأثير الخارج في القرار السوداني حيالها، فتصاعد حدة التمرّد الجنوبي المدعوم بواسطة دول الجوار الأفريقي كان

هو الداعي إلى إبرام اتفاقية أديس أبابا التي أعطت الحكم الذاتي للجنوب في عام ١٩٧٢، كما أنَّ حلّ هذه المشكلة جاء بضغط أوروبي وأمريكي، خصوصاً منذ عام ٢٠٠٢، حيث أصدرت الولايات المتحدة ما يعرف باسم «قانون سلام السودان» الذي كان يقضي بمعاقبة أيّ طرف يعمل على عرقلة مفاوضات السلام. وبعد ذلك بعامين وضعت قانون «سلام السودان الشامل»، وفي تلك الخلفية جاء توقيع اتفاقية مشاكوس. أكثر من ذلك، يشير حيدر إبراهيم علي إلى أن الولايات المتحدة طلبت من كلٍ من المؤتمر الوطني والحركة الشعبية إلغاء بند العفو الخاص في نصوص اتفاقيات السلام، تمهيداً لمعاقبة المسؤولين السودانيين عن سياستهم حيال الجنوب. ويضيف، في إشارة إلى البعد الدولي للقضية، أن حجم القوات الإقليمية والدولية التي تراقب تطبيق اتفاقية السلام هو ١١,٠٠٠ فرد، وهو ما يربو على حجم قوات الاحتلال البريطاني للسودان لأكثر من نصف قرن.

ومما يذكر أن المبعوث الأمريكي إلى السودان سكوت غريشن كان قد صرح في أعقاب انتخابات الرئاسة السودانية عام ٢٠١٠ أن بلاده تعرف جيداً ما شهدته تلك الانتخابات من خروقات، لكنّها تقبل بنتائجها في انتظار أن يتم فصل الجنوب عن الشمال. وهذا مؤداه أن ثمة ضغطاً أمريكياً سيبذل من أجل أن يكون قرار الاستفتاء في عام ٢٠١١ على حقّ تقرير مصير الجنوب، هو الانفصال.

وما يسري على مشكلة الجنوب، يسري بالقدر نفسه على مشكلة دارفور من خلال أدوار دولية وأفريقية وعربية، منها قطر التي تشهد حالياً (حزيران/ يونيو ٢٠١٠) استضافة إحدى جولات التفاوض بين نظام الإنقاذ والمعارضة الدارفورية، باستثناء حركة العدل والمساواة.

ج - ومن جهة أخرى، حلل محمّد محسن الظاهري، في دراسته عن **اليمن**، خلفيات قرار علي عبد الله صالح المشاركة في الحرب الأمريكية على الإرهاب، فألمح إلى الضغوط الأمريكية على اليمن منذ تفجير المدمرة «كول» في ميناء عدن عام ٢٠٠٠، خوفاً من تحول اليمن إلى «أفغانستان ثانية». ومن النقاط البالغة الأهمية التي أثارها الظاهري بهذا الشأن تدخل الولايات المتحدة لحلّ مشكلة الثأر في اليمن، تمهيداً للحد من انتشار السلاح بين القبائل، ورَصد أحد المعاهد التابعة لها نحو ٣٠٠,٠٠٠ دولار لهذا الغرض، وهو ما أثار حفيظة الرئيس اليمني في حينه.

د ـ وبالطبع، فإنه لا أعقد من التكوين الديمغرافي **اللبناني**، ليس فقط لجهة التشرذم الكبير الذي يجعل مصطلح «الأقلية» السكانية مصطلحاً بلا معنى، في ظلّ عدم وجود أكثرية واضحة في لبنان، لكن أيضاً لجهة تلازم التوزيع السكاني مع الانتشار الجغرافي ومع النشاط الاقتصادي للطوائف المختلفة. وإلى ذلك، تضاف ثلاثة عوامل تساعد على اختطاف القرار اللبناني داخلياً وخارجياً على ما سبق بيانه: العامل **الأوّل** هو ضعف الدولة، والعامل **الثاني** هو وقوع لبنان في بؤرة الصراع العربي ـ الإسرائيلي بحكم موقعه الجغرافي وعلاقاته الإقليمية، والعامل **الثالث** هو ارتباطات الطوائف تاريخياً بقوى غربية وعربية شتى.

٤ ـ الوضع الاقتصادي

أ ـ يفرض تأزم الوضع الاقتصادي قيوداً على صانع القرار تنبع من الجهة المانحة للمساعدات الاقتصادية، وهي ملاحظة تسري على العديد من حالات الدراسة، بينها مصر والمغرب والأردن واليمن.

● بداية **بالمساعدات العربية** وفي ما يخص **الحالة المصرية**، اهتم أحمد يوسف أحمد برصد التطور في القيود التي يفرضها النظام العربي على صانع القرار المصري منذ مؤتمر الخرطوم عام ١٩٦٧، حين اضطر عبد الناصر إلى قبول مساعدات مالية من ثلاث دول محافظة، هي السعودية والكويت وليبيا التي كانت لم تزل تحت الحكم الملكي. ومع أن عبد الناصر ظل في إطار هذه الفترة قادراً على التأثير في محيطه العربي، كما في دعمه ثورتي ليبيا والسودان عام ١٩٦٩، إلا أنّه لم تعد إليه حريته السابقة التي كان يتحرك بها من قبل، على ما سوف يُناقش في النقطة التالية.

كذلك، فإن تنامي ظاهرة العمالة المصرية في الخليج مَثّل قيداً آخر على صانع القرار، خصوصاً، كما يقول أحمد يوسف أحمد، تجاه السعودية التي تستقطب وحدها نحو نصف هذه العمالة. وهنا يمكن أن نلحظ الحساسية التي تبديها القيادة المصرية تجاه أيّة مشكلة تتعلق بهذه العمالة من قبيل تعطيل صرف مستحقاتها، أو تنفيذ الأحكام الشرعية على عاملين مصريين في البلاد، بما لا يؤدي إلى توتير العلاقات الثنائية بين البلدين. وفي مواجهة هذه «الحكمة» في إدارة العلاقة مع السعودية يبرز الاندفاع في الاستجابة لضغط الغوغاء في أزمة كرة القدم مع الجزائر، فمع أن الرئيس نفسه لم يتورط في تصريحات تحسب عليه، لكن ابنه فعل. كذلك يمكن ملاحظة التوافق التام بين المواقف الخارجية

لكلٍ من السعودية ومصر، فبعد يوم أو اثنين من وصف السعودية أسر حزب الله الجنديين الإسرائيليين بالمغامرة غير المحسوبة، يأتي تعبير الرئيس المصري والعاهل الأردني عن الموقف نفسه بألفاظ تكاد تكون واحدة.

وفي الواقع، فإن المتغير الاقتصادي يفسر لنا في حالة **الأردن** أيضاً قراراته الداعمة للعراق، سواء في حرب ١٩٩١ أو عند الغزو الأمريكي في عام ٢٠٠٣، حيث يعد العراق أحد أهم الشركاء التجاريين للأردن، إذ يذكر أن حجم الصادرات الأردنية إلى العراق في عام ٢٠٠٤ بلغ ٥١٠ ملايين دولار، وأن حجم وارداته منه بلغ ٦٤ مليون دولار، وأنه في عام ٢٠٠٩ احتلت الصادرات الأردنية إلى العراق المرتبة الأولى عربياً بواقع ٧٠٠ مليون دولار[١٣].

● على صعيد آخر، تُمثل **المساعدات الدولية** بأشكالها المختلفة عاملاً مؤثراً في صانع القرار العربي. فقد أوضح عبد الله ساعف في دراسته عن **المغرب** كيف تزايد تأثير البنك الدولي في القرار المغربي، بعد أن صار ممولاً رئيسياً من ممولي المغرب، وضرب مثلاً لذلك برفض البنك الدولي تمويل أحد المشروعات ما لم تقم الحكومة بنزع ملكية مساحات واسعة من الأراضي الزراعية. وبعد أن رفض المغرب هذا الطلب في البداية، واكتفى بإصدار قانون استثمارات الفلاحين، اضطر إلى التراجع أمام إصرار البنك الدولي، وقام بنزع ملكية نحو ٥٠٠٠ هكتار من الأراضي الزراعية، الأمر الذي عزّز موقف الحكومة المغربية عندما طلبت الاقتراض من البنك في عام ١٩٨٣. كذلك ألمح ساعف إلى تزايد التأثير الأمريكي بعد دخول الولايات المتحدة بقوة إلى المغرب، الساحة التقليدية للنفوذ الفرنسي، دخولاً سياسياً، ثمّ أمنياً، ثمّ اقتصادياً، بتوقيع اتفاق التبادل الحر مع الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٥، وهو الثالث من نوعه آنذاك بعد نظيره مع إسرائيل والأردن.

وبدوره، نوّه محمّد محسن الظاهري إلى قيام البنك الدولي بخفض قيمة مساعدته إلى **اليمن** في عام ٢٠٠٥ بسبب ما اعتبره البنك تجاوباً غير كاف مع جهود الإصلاح الهيكلي، وذلك رغم حرص الرئيس علي عبد الله صالح على تأكيد أن مشكلة الإرهاب التي يعانيها اليمن، وتهدد المستثمرين، هي وليدة الفقر: «إن الإرهاب محطة أخيرة، وإذا كان الفقر فنحن نكافح الإرهاب». أكثر

(١٣) «صادرات الأردن إلى العراق احتلت المرتبة الأولى عربياً في ٢٠٠٩،» (٢٣ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩)، <http://www.gerasanews.com/web/print.php?a=21047>.

من ذلك، أورد الظاهري تعليق الرئيس اليمني على ربط الولايات المتحدة تقديم المعونة بالاستجابة لقرارات إحلال الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، بقوله: «من المؤسف أن كلّ ما يقدمه الغرب من مساعدات يكون مشروطاً».

وفي الدراسة المصرية العديد من النماذج للدلالة على تأثير المساعدات الأمريكية في القرار المصري، ومن أهمها الاستجابة للضغوط الأمريكية الفجّة، وكذلك لضغوط رجال الأعمال، من أجل التطبيع مع إسرائيل، وتوقيع مصر في هذا الإطار اتفاقية الكويز مع إسرائيل في عام ٢٠٠٤، بل وتجنب الحكومة عرض الاتفاقية على مجلس الشعب لإقرارها والتصديق عليها بوصفها «بروتوكولاً تنفيذياً»، وإن كان ذلك لا ينفي أنّه كانت هناك قرارات ومواقف مصرية جاءت على غير رغبة الولايات المتحدة، ومنها على سبيل المثال، لا الحصر: رفض الإفراج عن المعارضين السياسيين، مثل سعد الدين إبراهيم، وأيمن نور، ورفض الحملة الأمريكية لتعبئة الرأي العام العالمي لصالح شنّ حرب على إيران.

ب ـ وتقدّم دول كالسعودية والكويت النموذج العكسي، نموذج الوفرة الاقتصادية الذي يجتذب التدخل الخارجي، فتحرير **الكويت** بهذه السرعة، وبهذا الحشد الدولي بطلب منها، ما كان ليتم لو لم تكن الكويت دولة نفطية، بل إن قرار العراق اجتياح الكويت الذي تمّ بضوء أخضر من الولايات المتحدة على أساس الحديث الشهير للسفيرة الأمريكية أبريل غلاسبي مع الرئيس صدام حسين، هذا القرار هو الذي هيأ الظروف لتدعيم الوجود العسكري الأمريكي في الخليج بهدف تأمين منابع النفط.

ويحكي يوسف مكي عن ملابسات اتخاذ القرار **السعودي** بالتجاوب مع الطلب الأمريكي لاستقدام القوات الأجنبية للمشاركة في تحرير الكويت، فيصف هذا القرار بأنه غير اعتيادي في تاريخ السعودية. فمع أنّه من الصحيح أن أرض الجزيرة لم تتطهر قط من الوجود الأجنبي، خصوصاً بعد تفجر ثروة النفط، لكن حشود ما بعد ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠ كانت أمراً مختلفاً بالكلية. لذلك خضع القرار للتشاور بين أفراد الأسرة الحاكمة، وانقسم هؤلاء ما بين تأييد ومعارضة. لكن في الأخير انتصر الفريق المؤيد، ودعمت موقفه فتوى أحمد بن باز، مفتي السعودية في حينه. ومع أن الملك فهد عاد ليصحح قراره بتوقيع إعلان دمشق مع مصر وسورية، إلا أن هذا التصحيح كان مجرد «تثمين» مؤقت لدور مصر وسورية في إدارة الأزمة. لذلك سرعان ما تمّ النكوص عن

الإعلان، ثمّ جاء اضطراب العلاقة بين أضلاع المثلث المصري ـ السعودي ـ السوري ليتكفّل بطيّ هذا الملف.

٥ ـ نظام الحكم

في تحليل أثر نظام الحكم في خضوع عملية صنع القرار للضغوط الخارجية، تبرز نقطتان مهمتان: **الأولى** هي التغير في مضمون نظام الحكم، **والثانية** هي التغير في الظروف المحيطة بنظام الحكم نفسه.

أ ـ في التعبير عن **أثر التغير في مضمون نظام الحكم** في دور الخارج في صنع القرار، يمكن التدليل بمثالين شديدي الوضوح.

● **المثال الأوّل** هو المثال **العراقي** بالانتقال من حكم البعث إلى حكم خصومه تحت مظلة الاحتلال الأمريكي. ففي ظلّ نظام صدام حسين، وبالذات في فترة ما قبل اجتياحه الكويت عام ١٩٩٠، أبدى هذا النظام قدرة واضحة على التأثير في النظام العربي ومقاومة التأثيرات الأجنبية. ومن ذلك تَزَعُّم صدام حسين في قمة بغداد عام ١٩٧٨ الدعوة إلى قطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر فيما لو وقعت معاهدة السلام مع إسرائيل، وذلك مع تجميد عضويتها في جامعة الدول العربية. وبالفعل، صدر قرار القمة بقطع العلاقات، متضمناً عدم إعادة تلك العلاقات إلا بقرار جماعي مماثل، ففي تلك الفترة كان صدام حسين قاب قوسين أو أدنى من تسلم مقاليد الحكم رسمياً في العراق، وكان راغباً بقوة في زعامة النظام العربي، الأمر الذي احتاج منه إلى ترتيب الأوضاع العربية بعزل مصر عن محيطها الإقليمي. ومع أن الولايات المتحدة كانت هي راعية «السلام» بين مصر وإسرائيل، إلا أن العزل المصري المشار إليه تمّ رغماً عن إرادتها.

وفي قمة عمّان عام ١٩٨٧ تزعّم صدام حسين التيار العكسي الداعي إلى إعادة دمج مصر في الأسرة العربية، وبالفعل تركت القمة لِكُلّ دولة حرية إعادة العلاقة مع مصر بشكل ثنائي، وذلك على خلاف مقتضى قرار قمة بغداد. وكان هدف صدام حسين آنذاك هو بناء تحالفات عربية تسمح بتمرير قراره باجتياح الكويت، وكان هذا هو السياق نفسه الذي ظهر فيه مجلس التعاون العربي الذي ضمّ العراق مع كلٍ من مصر والأردن واليمن.

مثل هذا الوضع، اختلف بشدة بعد التاسع من نيسان/أبريل ٢٠٠٣ مع سقوط نظام صدام حسين، حيث انتقلت صلاحية صنع القرار واتخاذه إلى يد

سلطة الاحتلال، وبالتالي فإن قرارات مثل وضع قانون الدولة المؤقت (الذي صيغت نسخته الأولى باللغة الإنكليزية) ثمّ الدائم، وتعيين مسؤولي الدولة، وتصميم برنامج الخصخصة، وبناء المنظومة القانونية بمكوناتها المختلفة، وعلى رأسها قانون اجتثاث البعث، جميعها قرارات اتخذها المحتل الأمريكي. وعندما انتقلت السلطة نظرياً إلى العراقيين، خضعت عملية صنع القرار لتوازنات القوة بين الأطراف الإقليمية والدولية، فقرارات مثل دمج فيلق بدر في قوات الأمن العراقية، والسكوت عن تعديل اتفاقية الجزائر بعد تصريحات جلال طالباني رئيس الدولة المطالِبة بالتعديل، والتعديلات التي دخلت على الاتفاقية الأمنية مع الولايات المتحدة المتحدة، بل والمشاورات بخصوص اختيار رئيس الوزراء العراقي، جميعها قرارات يبرز فيها الدور الإيراني بوضوح. كما أنّ اختراق تنظيم القاعدة أمن العراق، واستفادته من فوضى ما بعد الاحتلال، يفسران صدور قرار تشكيل الصحوات. كما أن تنامي الدور التركي في الشرق الأوسط انعكس على توقيع الاتفاق الاستراتيجي مع العراق وفتح الحدود بين البلدين. . . الخ.

● **المثال الثاني** هو المثال **المصري** بالانتقال من حكم الرئيس جمال عبد الناصر إلى حكم خليفتيه السادات، فمبارك. ففي ظلّ الحقبة الناصرية، يشير أحمد يوسف أحمد في دراسته إلى غياب أيّ منافسة عربية للدور القيادي المصري، على نحو بات يتحرك معه عبد الناصر عربياً بحرية شبه تامة. ومن دلائل تلك الحرية في صنع القرار: معارضة حلف بغداد في عام ١٩٥٥، وصولاً إلى إسقاطه، واتخاذ قرار الوحدة في عام ١٩٥٨، رغم كلّ الضغوط العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة، وإرسال قوات مصرية إلى اليمن في عام ١٩٦٢، وإلى الجزائر في عام ١٩٦٣، والمبادرة بالدعوة إلى مؤتمرات القمة العربية منذ كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٦٣، ثمّ التخلي عنها في عام ١٩٦٦.

وفي كلّ تلك الحالات، يُلاحظ أنّه في الوقت الذي كان يتصرف فيه عبد الناصر حراً من القيود العربية، فإنه كان يفعل بالمثل في ما يخص القيود الإقليمية النابعة من نظام الشاه في إيران. أما تأثير إسرائيل، فقد اقتصر على الحدّ من حركة عبد الناصر دون مضمونها، وذلك بالضغط المستمر عليه (من خلال الغارة على قطاع غزة في عام ١٩٥٥، والعدوان الثلاثي في عام ١٩٥٦، وتحويل مجرى نهر الأردن في عام ١٩٦٣). كذلك أبدى عبد الناصر قدرة عالية على مقاومة الضغوط الدولية، والأمريكية تحديداً، ومن ذلك ما ذكره أحمد يوسف

أحمد في دراسته عن رفض عبد الناصر ربط الإدارة الأمريكية مساعداتها المحدودة إلى مصر بالرضا عن سياستها الخارجية، وذلك في عام ١٩٦٦.

اختلف هذا النمط بالكلية مع تولي السادات مقاليد الحكم في عام ١٩٧٠ لسببين: **الأوّل** أن محيط حركته بالأساس لم يكن هو المحيط العربي، **والثاني** أنّه كان لا يفتأ يكرر أن ٩٩ بالمئة، بل حتّى ١٠٠ بالمئة من أوراق اللعبة (يقصد الصراع العربي ـ الإسرائيلي) في يد الولايات المتحدة. ومعنى هذا أن عدم قدرة النظام العربي على تقييد حركة السادات في ما يخص سلامه مع إسرائيل، لم يكن يعبّر عن إرادة مستقلة في عملية صنع القرار، لكنه كان يعبّر عن استخفافه بدور النظام العربي في التأثير، مقابل تعظيمه دور النظام الدولي ودور الولايات المتحدة بشكل محدد، خصوصاً بعد طرد الخبراءِ السوفيات في عام ١٩٧٢. ثمّ جاء توقيع السادات معاهدة السلام مع إسرائيل في عام ١٩٧٩ ليمثل قيداً حقيقياً على حركته، ليس فقط في الخارج في ما يخص موقف مصر من السياسات الإسرائيلية تجاه القضية الفلسطينية، لكن أيضاً في الداخل حيث سبقت الإشارة مثلاً إلى نصّ قانون الأحزاب المصري قبل تعديله، على عدم جواز معارضة معاهدة «السلام» بين مصر وإسرائيل.

أما في ظلّ حكم محمّد حسني مبارك، فمع استمرار التأثير الدولي في قراراته عن طريق التوظيف السياسي الأمريكي للمعونات المقدمة إليه، فقد تنامى حثيثاً تأثير النظام العربي مع اختزال هذا التأثير بالأساس في دور السعودية، نتيجة الظروف الاقتصادية والعمالة المصرية، وتلك نقطة تمّ تناولها.

ب ـ وفي التعبير عن **أثر التغير في الظروف المحيطة بنظام الحكم** في حساسيته للمؤثرات الخارجية، فإضافة إلى المثال الخاص بتزايد هذه المؤثرات على النظام الناصري بعد عام ١٩٦٧، مقارنة «بما قبله مع اضطراره إلى قبول مساعدة ثلاث من الدول العربية المحافظة»، مع القيد النابع من الاحتلال الإسرائيلي لشبه جزيرة سيناء، يمكن التدليل على هذه النوعية من التأثيرات بالأمثلة التالية:

● **المثال الأوّل** يقدمه لنا **نظام صدام حسين** بعد ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠، ففي مقابل قدرته العالية التي رأيناها على ترتيب الأوضاع الإقليمية وبناء التحالفات ومواجهة الضغوط الدولية، بل وتجيير المواقف الدولية لصالحه في المراحل الأخيرة من حربه مع إيران؛ في مواجهة ذلك، ونتيجة غزو الكويت وما

لحقه من تطورات، أصبح نظام صدام حسين فاقداً القدرة على التأثير في أهم القرارات الداخلية، ومن ذلك قرار التصرف في عائداته النفطية منذ فرض العقوبات الاقتصادية على الشعب العراقي، وقرار ممارسة السيادة على ترابه الوطني، سواء لجهة فرض منطقتي الحظر الجوي شمال العراق وجنوبه، حتّى دون أيّ قرار دولي، أو لجهة الاجتياحات الإيرانية والتركية المتكررة لشماله، مطاردة لمتمرّدي الأكراد من الدولتين ولناشطي منظمة مجاهدي خلق الإيرانية، أو لجهة الانفصال الفعلي الذي أصبح يميز الإقليم الكردي، والذي مَثّل بعد الاحتلال سنداً لإعلان الإقليم وحدة فدرالية. ومن المفهوم أن القيد على قرارات الداخل يعني من باب أولى تعقيد حرية الحركة في الخارج، ومن ذلك أن قرار صدام حسين إعادة الاعتراف باتفاقية الجزائر كان يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمحاولة تحييد موقف إيران من الغزو.

● **والمثال الثاني** من **سورية** مع ملاحظة أن سورية تقدّم، سواء في عهد حافظ الأسد أو في عهد ابنه بشّار الذي يمثل امتداداً له، نموذجاً للاستجابة التكتيكية للضغوط الدولية مع الثبات على الأهداف الاستراتيجية. ففي عام ١٩٨٧، وفي أعقاب قمة عمّان، كانت سورية وليبيا الدولتين اللتين رفضتا استئناف العلاقات مع مصر، لكن في ما يخص سورية، فإن ثمة متغيرات إقليمية ودولية أدت بها إلى تعديل موقفها. أبرز هذه المتغيرات كان فشل الرهان السوري على انتصار إيران في الحرب مع العراق، واضطرار الخميني في المقابل إلى «تجرع كأس السمّ» وقبول وقف إطلاق النار. كذلك أدت التغيرات التي شهدها الاتحاد السوفياتي بوصول غورباتشوف إلى السلطة وتركيزه على الأوضاع الداخلية، دوراً في الضغط على القرار السوري بحرمانه من طرف دولي داعم. وفي هذا السياق، أعاد حافظ الأسد العلاقات الدبلوماسية مع مصر، وقبل مبدأ التسوية السلمية، مع تأكيد وجوب تحرير كامل الجولان.

وعندما اضطر بشّار الأسد في عام ٢٠٠٥ إلى تنفيذ قرار مجلس الأمن الرقم (١٥٥٩)، القاضي بخروج القوات السورية من لبنان، مثّل قبوله القرار استجابة لضغوط شديدة لبنانية وعربية ودولية (بالذات أمريكية وفرنسية).

ومن جانبه، قدم رضوان زيادة تحليلاً لخلفيات موافقة سورية على القرار الرقم (١٤٨٣) الصادر عن مجلس الأمن عام ٢٠٠٣، وهو القرار الذي أضفى الشرعية على الاحتلال الأمريكي للعراق، فذكر أن العامل الأساسي كان تصاعد

التوتر في العلاقة مع الولايات المتحدة، وتزايد التهديدات الأمريكية لسورية بسبب اتهامها بامتلاك أسلحة كيميائية، ودعم حزب الله والمنظمات الفلسطينية. ولذلك سجلت سورية تصويتها بالإيجاب على القرار المذكور، التفافاً على الضغط الأمريكي، وإن تغيب مندوبها عن الجلسة. وكما عادت سورية إلى التأثير في لبنان، فإنها عادت لتؤثر في الساحة العراقية، خصوصاً في ضوء علاقاتها السابقة بأبرز فصائل المعارضة (خصوصاً الكردية). أكثر من ذلك، فإنها نجحت في التمييز بين تحالفها الاستراتيجي مع إيران من جهة، ورفض طمس الهوية العربية للعراق من جهة أخرى.

• **المثال الثالث** نأخذه من **الأردن** الذي يقدم في عهد الملك حسين نموذجاً شبيهاً بالنموذج السوري، بمعنى امتصاص الضغوط الدولية تكتيكياً والالتفاف عليها استراتيجياً. ومن ذلك أنّه في الوقت الذي كان يُعدّ فيه الأردن هو المرشح الثاني لدخول حلف بغداد، اضطر الملك حسين في مواجهة المدّ القومي واشتداد المعارضة لسياسة الأحلاف، إلى استبعاد هذه الفكرة نهائياً، بل وطرد الجنرال غلوب، القائد البريطاني للجيش الأردني، وتكليف سليمان النابلسي، صاحب الشخصية الوطنية، بتشكيل الحكومة. ومع أن الملك حسين انضم إلى السعودية في تأييد الملكيين في اليمن، إلا أن احتدام الأزمة والخشية من التورط في الصراع الداخلي اليمني دفعا بالعاهل الأردني إلى تأييد الثورة.

• **المثال الأخير يمكن استقاؤه من السعودية**، وقد سبقت الإشارة إلى تنامي تأثيرها في محيطها العربي منذ عام ١٩٦٧، وبشكل أوضح منذ عام ١٩٧٣، إلا أن هذا لم يمنع من تأثر بعض مواقفها بهذا المحيط، كما في تطور موقفها من العدوان الإسرائيلي على لبنان في عام ٢٠٠٦. كذلك استجابت السعودية لضغط مصر لإفشال دعوة الدوحة إلى عقد قمة عربية طارئة على أثر عدوان إسرائيل على غزة في كانون الأوّل/ ديسمبر ٢٠٠٥، وكانون الثاني/ يناير ٢٠٠٦، وتداخل هذا الضغط الإقليمي مع اعتبارات تتعلق بالتنافس القطري ـ السعودي في إطار النظام الإقليمي الخليجي الفرعي. وقد حدث هذا التأثر بنموذجيه في ظلّ حكم الملك عبد الله.

على صعيد آخر، ومع أنّه كان دائماً ثمة تنسيق بين المواقف السعودية والمواقف الأمريكية، على نحو حمى السعودية من موجة التغيير إبان المد القومي في الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، إلا أن هذا لم يمنع من تأثر

بعض المواقف السعودية بالضغوط الأمريكية. ومن ذلك أنّه مع استشعار العاهل السعودي خطورة المنحى الذي اتخذه نشاط المجاهدين الأفغان بعد طرد السوفيات، وبشكل أوضح منذ نهاية التسعينيات، إلا أنّه لم يكن من السهل عليه قبول الضغط الأمريكي لسحب الاعتراف بنظام طالبان لسببين: **الأوّل** أنّه سبق للسعوودية تكريس منابر المساجد وساحات المدارس والجامعات لتأييد المجاهدين الأفغان، **والثاني** لتعاطف المؤسسة الدينية مع هؤلاء المجاهدين الأفغان، ومع بن لادن نفسه. ورغم ذلك سحبت السعودية اعترافها بنظام طالبان.

٦ ـ التنافس الإقليمي

يؤخذ هذا التنافس على مستويين: عربي ـ عربي، ومستوى عربي مع دول المحيط.

أ ـ سبقت الإشارة مراراً إلى أثر التنافس بين قوى إقليمية عربية في عملية صنع القرار، كما في تنافس سورية والعراق، ومصر والسعودية، والسعودية واليمن. وفي هذه الجزئية يمكن تناول التنافس **الجزائري ـ المغربي** بشيء من التفصيل، وأثره في صنع القرار المغربي بشأن القضية الصحراوية.

● ذكر عبد الله ساعف في دراسته عن المغرب بهذا الخصوص أن الملك الحسن الثاني قبل مبدأ استفتاء سكان الصحراء على حقهم في تقرير المصير، لكنه أعطى هذا القبول مضموناً وتكييفاً لا يتعارض مع جوهر استراتيجيته الأصلية في إدارة الملف. وعبّر عن ذلك بقوله إن هذا يعكس تأثيراً على مستوى ردود الأفعال التكتيكية، لا على مستوى الاختيارات الاستراتيجية، وهو ما يذكّرنا بالنموذجين السوري والأردني. ومؤدى ما ذهب إليه ساعف هو أن الاستجابة لحق تقرير المصير التي يضعها المغرب لإجراء الاستفتاء، وأهمها تحديد الصحراويين المشمولين بالاستفتاء، تضع هذا الملف على أحد طريقين: إما التوصل إلى أن الصحراويين يرغبون في بقاء أرضهم جزءاً من التراب المغربي، وإما تعطيل إجراء هذا الاستفتاء، وبالتالي ترحيل حلّ القضية إلى أجل غير معلوم.

ومما له صلة بالموضوع نفسه أن التنافس الإقليمي بين الدولتين كان من وراء القرار الجزائري بإغلاق الحدود مع المغرب، مع العلم بأن الدولتين تشتركان في تجمّع إقليمي واحد هو اتحاد المغرب العربي. كما أنّ التوظيف السياسي المغربي لورقة الأمازيغ، كان من بين أسباب أخرى وراء التطورات الإيجابية في وضع

أمازيغ الجزائر، ومن ذلك قرار بوتفليقة على خلفية أحداث إقليم القبائل بتعديل دستور عام ١٩٩٦ في عام ٢٠٠٤، للنصّ في ديباجة الدستور المعدل على اللغة الأمازيغية كلغة وطنية.

● كذلك، فإن التنافس **اليمني ـ اليمني** كان سبباً في دفع الدولتين إلى الصراع المسلح عدة مرات منذ عام ١٩٦٢ كما في الأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٩ و١٩٩٤.

ب ـ في ما يخص التنافس بين دول عربية وقوى إقليمية، فقد سبقت الإشارة إلى التنافس الإيراني ـ العراقي وأثره في قرارات العراق قبل الاحتلال (اتفاقية الجزائر)، وبشكل أوضح بما لا يقاس بعد الاحتلال، كما أشير إلى التنافس بين السودان ودول جواره الأفريقي، وانعكاس ذلك على مسلك السودان حيال قضيتي الجنوب ودارفور. ويمكن إضافة التنافس التركي ـ السوري العراقي، وأثر ذلك في قرار الدولتين العربيتين تقديم أشكال مختلفة من الدعم لحزب العمال الكردستاني قبل اضطرار سورية تحت تهديد تركيا إلى التخلي عن عبد الله أوجلان. وفي ما يخص الأكراد أيضاً، يمكن القول إن الموقف التركي الصارم في رفض استقلال أكراد العراق يعدّ (إضافة إلى الموقف الإيراني) المانع الرئيسي لانفصال كردستان العراق. وهذا، وإن كان يتلاقى مع إرادة حكومة بغداد، إلا أنّه في غياب الكابح الإقليمي كان يمكن الرضوخ لطلب الانفصال، خاصة بعد استكمال الأكراد مقوماته.

وفي كلّ الأحوال كان **للمتغير الإسرائيلي** تأثيراته في قرارات دول الطوق: مصر وسورية والأردن ولبنان، بخصوص قضايا من قبيل المعابر والمنظمات الفلسطينية واللاجئين والمياه. كما أدى هذا المتغير دوراً في التأثير خارج هذا النطاق. وفي هذا الخصوص أشار محمّد محسن الظاهري في دراسته عن اليمن إلى الدور الإسرائيلي في دعم إريتريا في احتلالها جزيرة حنيش اليمنية، واضطرار اليمن في مواجهة هذا التواطؤ إلى أداة التحكيم لتسوية النزاع حول الجزيرة، خاصة مع تحبيذ الموقفين السعودي والمصري هذا الخيار. كما يمكن إضافة التواطؤ الإسرائيلي ـ الأمريكي ـ الإثيوبي ـ الكيني لتهجير يهود الفلاشا من إثيوبيا إلى إسرائيل في عهد الرئيس السوداني جعفر النميري[١٤].

---

(١٤) انظر عرضاً جيداً لبعض وثائق عملية تهجير الفلاشا إلى إسرائيل في عهد النميري، في: عبد الناصر الزهيري، «أيام الفساد في السودان،» **المصري اليوم**، ٢١/ ٦/ ٢٠١٠.

خاتمة

في ضوء فئتي الملاحظات السابقتين، يمكن استخلاص مجموعة خصائص تتصف بها عملية صنع القرار في الوطن العربي:

١ ـ العشوائية

يقول حيدر إبراهيم علي في وصف استعانة الرئيس السوداني جعفر النميري بالاستخارة أو «الخيرة في صنع القرار» ما نصه: «قد يقرأ الشخص بعض الآيات القرآنية أو التعاويذ، ثمّ ينام، وبعد أن يصحو يقرر. وفي أغلب الأحيان، قد يأتيه في النوم هاتف أو يحلم، وحسب تقييمه للموقف يكون اتخاذ القرار». وإذا كانت تلك هي خلفية اتخاذ أيّ قرار، فلا يمكن إلا أن يكون عشوائياً. ومع أن هذا المثل شديد الفجاجة في دلالته على غياب الرشادة والعقلانية عن عملية صنع القرار في الوطن العربي، إلا أن التنويعات على عدم خضوع القرارات العربية للدراسة في أطر مؤسسية لا أكثر منها.

اتخذ أنور السادات قرار زيارة القدس الذي عزلت توابعه مصر عن محيطها العربي، وغيّرت مسار الصراع العربي ـ الإسرائيلي، وأفضت إلى مقتله هو نفسه؛ اتخذه وهو في الطائرة. وفاجأ صدام حسين الجميع بقرار اجتياح الكويت الذي ترتبت عليه جملة آثار أسلمت العراق إلى الاحتلال، وقَوّضت أركان الدولة ومؤسساتها. ورفع ستة جنود مغاربة العلم على جزيرة ليلى دون حساب ردّ الفعل المتوقع من جانب إسبانيا، ودون حتّى تنسيق بين تصريحات المسؤولين الحكوميين بشأن ما حدث ولا تفسيره، فكان أن أعطت السلطات الإسبانية الضوء الأخضر للقيام بعمل عسكري ضدّ الجنود المغاربة، ولولا انسحابهم من الجزيرة لاحتدمت المواجهة. وأقدمت حكومة فؤاد السنيورة على اتخاذ قرارين بنقل مدير أمن مطار رفيق الحريري الدولي، وإخضاع شبكة الاتصالات التابعة لحزب الله لسلطة الدولة، غير مقدرة أنّه لا يمكن لهكذا قرارين أن يمرا، فكان أن وقف لبنان على أبواب حرب أهلية ثانية.

٢ ـ سوء اختيار التوقيت

نتيجة غياب الرؤية الاستراتيجية عن عملية صنع القرار في الوطن العربي، فإن تلك القرارات لا تصادف عادة توقيتاً مناسباً، سواء بمعنى التسرّع، أو

بمعنى التباطؤ، أو حتّى بمعنى السكوت عن مواجهة ظاهرة مستفحلة أو مشكلة حالة، وهذا في حدّ ذاته قرار.

تمّ حلّ الحزب الشيوعي السوداني بشكل متسرع في عام ١٩٦٥ على خلفية تمثيله في البرلمان بأحد عشر نائباً، فكان قرار الحلّ من مسوّغات الانقلاب العسكري في عام ١٩٦٩. وجاء توقيف المسار الانتخابي في الجزائر عام ١٩٩٢، وحل الجبهة الإسلامية للإنقاذ دون إعطاء التجربة فرصة للحكم عليها، فكانت النتيجة فادحة، بدءاً باغتيال محمّد بوضياف، وانتهاءً بإغراق البلاد في عشرية كاملة من الدماء. أما في الحالة المصرية، فحدّث ولا حرج عن التسرع في صنع القرار بخصوص قضايا تخص مصالح المواطنين، كقرار تعديل الحدود بين المحافظات المصرية، وقرارات تعديل نظام التعليم الابتدائي من ست سنوات إلى خمس، إلى ست سنوات مجدداً، وتعديل نظام التعليم الثانوي بتفريعاته المختلفة، وقرار معالجة أزمة أنفلونزا الخنازير، والقرارات المتعلّقة بالوضع الاقتصادي، بدءاً من قرارات ١٩٨٥ التي وصفت بأنها سببت «كارثة للاقتصاد الوطني»، وانتهاء بسياسة الخصخصة ككل التي تبيّنت الحكومة فقط في عام ٢٠١٠ أن فلسفتها تحتاج إلى تعديل، رغم كلّ ما فجرته من إضرابات واعتصامات عمالية سابقة.

ومع أن مخاطر العمالة الآسيوية الوافدة لم تكن تخطئها عين في السعودية منذ تفجر الثروة النفطية، إلا أن السعودية لم تبدأ في التعامل بجدية مع ملف «سعودة» المناصب إلا في عام ٢٠٠٣. ومع أن عمر البشير كانت لديه الفرصة لتهيئة المناخ الجنوبي لخيار الوحدة منذ عام ٢٠٠٥ إلا أنّه همّش المشاركة الجنوبية في السلطة على نحو عرّض صيغة مشاكوس لأزمات متتالية، وجعل سيلفا كير يتحدث عن أن قطار الوحدة قد تجاوز محطة الوصول. ولو تمّ تفعيل اتفاقية الحكم الذاتي لأكراد العراق منذ عام ١٩٧٠، لما كان خيار الفدرالية (الانفصالية) قد فُرض على الدولة. ولو أسرعت الحكومة المصرية بإصدار قانون الأحوال الشخصية الموحّد للمسيحيين، وتهيئة الإطار للتوافق بينهم بشأن النقاط الخلافية، لما اضطرت إلى التعجيل به بعد أن رفضت الكنيسة الأرثوذكسية حكم القضاء الإداري في أيار/ مايو ٢٠١٠ بأحقية الأقباط المطلقين في الزواج الثاني، ولما أعلن البابا شنودة أنّه لا يأخذ أوامر من «جهات مدنية»، ولا كان قد تظاهر الأقباط أمام الكاتدرائية المرقسية.

أما عن القرارات المسكوت عنها، فمنها، على سبيل المثال لا الحصر، عدم إصدار قانون يحظر حيازة المدنيين اليمنيين السلاح بعد أن ضغطت القبائل لتعديل «قانون تنظيم حمل الأسلحة النارية والذخائر والاتجار بها» الذي أصدره مجلس النواب عام ١٩٩٢، بحيث لم يعد ينصّ القانون الذي صار اسمه «قانون تنظيم حمل الأسلحة» على تجريم حيازة السلاح وتخزينه. ومع ذلك، فإن مشكلة تسلح المدنيين هي أحد أهم أسباب إضعاف سلطة الدولة وإشاعة عدم الاستقرار السياسي. ومع أن ميثاق الطائف في لبنان ينصّ على التمهيد لإلغاء الطائفية السياسية، إلا أنّه بعد عشرين عاماً كاملة لم تصدر قرارات بهذا الشأن، بل قوبلت دعوة رئيس مجلس النواب في عام ٢٠١٠ لهذا الإلغاء باستهجان حتّى من أطراف من داخل معسكره. والنتيجة هي أن الطائفة تظل الفاعل الأقوى في لبنان. وفي لبنان أيضاً لم يصدر تشريع صارم يتصدّى لمشكلة الفساد الإداري، واقتصر الأمر على إجراءات إدارية غير ذات فعالية منذ عام ١٩٥٠.

٣ ـ عدم الخضوع للتشاور إلا في الحدّ الأدنى

غالبية القرارات التي تضمنتها حالات الدراسة لم تخضع للتشاور، وما خضع منها للتشاور تمّ على الأرجح في أطر غير رسمية، كالمقايل والخلوات والديوانيات والطرق الصوفية، وما استشير فيه داخل الأطر الرسمية كان مع أهل الثقة، لا أهل الكفاءة. وفي هذا الإطار، برز مسقط رأس رئيس الدولة كمصدر أساسي للتجنيد السياسي، كمدينة وجدة المغربية، مسقط رأس الرئيس الجزائري السابق هواري بومدين، ومدينة تلمسان، مسقط رأس الرئيس الجزائري الحالي عبد العزيز بوتفليقة، أو مدينة تكريت مسقط رأس الرئيس العراقي صدام حسين.

٤ ـ عدم الاستجابة للضغوط الشعبية إلا في الحدّ الأدنى

قليلة هي القرارات التي تمّ العدول عنها استجابة للضغوط الشعبية، ومن قبيلها تراجع أنور السادات عن قرار رفع أسعار عدد من السلع الغذائية في كانون الثاني/ يناير ١٩٧٧ بعد اندلاع الاضطرابات الواسعة النطاق التي أطلق عليها السادات في حينه «انتفاضة الحرامية». وتراجع علي عبد الله صالح في عام ٢٠٠٨ عن بعض الإجراءات التي اتخذها ضدّ المتورطين في الحركة الانفصالية عام ١٩٩٤، وذلك بعد اندلاع اضطرابات واسعة، علماً بأن هذه الاضطرابات

ما زالت مستمرة، بل متصاعدة حتّى إعداد هذا الكتاب للطبع. أما تعديل عبد العزيز بوتفليقة مشروع القانون الخاص بتنظيم أوضاع المؤسسة الوطنية للنفط «سوناطرك»، وذلك برفع حصة الشركة في عقود التنقيب والاستغلال والنقل من ٢٠ ـ ٣٠ بالمئة إلى ٥١ بالمئة في عام ٢٠٠٦، فقد جاء بناء على اقتراح من الرئيس الفنزويلي هوغو شافيز أثناء زيارته للجزائر.

لكن في مقابل هذه القرارات المعدلة نجد، على سبيل المثال، أن بشار الأسد مضى قدماً في الضغط لأجل التمديد للرئيس اللبناني إميل لحود، رغم تصاعد حدة المعارضة اللبنانية لخرق الدستور الوطني، وأن جعفر النميري رفض العدول عن قرارات تطبيق الشريعة الإسلامية، رغم اتضاح حدة الرفض الجنوبي لها، وأن حسني مبارك رفض تعديل المادة الرقم (٧٦) استجابة لضغوط القوى الشعبية التي رأت أن إعادة صياغة هذه المادة في عام ٢٠٠٥ لم تفعل إلا أن أفرغت التنافس الانتخابي على الرئاسة من محتواه، وأن رفض حكومات ما بعد الاحتلال العراقي إلغاء قانون اجتثاث البعث استمر، رغم الاعتراضات الواسعة الموجهة إليه حتّى من شركاء في داخل العملية السياسية.

٥ ـ عدم المؤسسية

تعتبر هذه الخاصية محصلة لعشوائية القرارات وضعف التشاور بشأنها، كما أنها تتلازم مع سوء اختيار التوقيت، وجميعها خصائص سبقت مناقشتها، هذا فضلاً عن أنها تمهد لعدم المصداقية التي تتناولها النقطة السادسة والأخيرة. وفي الواقع، فإن أنور السادات اتخذ قرار زيارة القدس وهو في الطائرة، بمعزل عن أي إطار مؤسسي. وصدام حسين فاجأ الجميع بقرار اجتياح الكويت دون الرجوع إلى أي من تلك المؤسسات ذاتها.

٦ ـ فقدان المصداقية

أخيراً، تفتقد صناعة القرارات العربية إلى المصداقية لأسباب مختلفة، أحدها التناقض بين القول والفعل، فتعديلات الدستور اليمني جاءت لتحصر الرئاسة في فترة واحدة لسبع سنوات، لكن الرئيس علي عبد الله صالح أنهى مدته وترشح، والرئيس المصري أنور السادات أعلن بعد توليه السلطة أنّه لن يستمرّ لأكثر من فترة رئاسية، ثمّ عدل الدستور في عام ١٩٨٠ لإطلاق عدد مرات الترشح، والرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة أدخل تعديل الدستور لتكرار

مرات الترشح بين تعديلات أخرى لصرف النظر عن بيت القصيد. أما القرارات العربية الخاصة بالتزامات محددة تجاه القضايا الخارجية، وفي مقدمتها القضية الفلسطينية، فلا أدل منها على اتّساع الفجوة بين التصريحات المعلنة والقرارات المطبقة، ومن ذلك القرارات الخاصة بإعادة البناء والإعمار.

مصدر آخر لعدم المصداقية هو عجز البلدان العربية، رغم تسلطها، عن الحفاظ على هيبتها، فالاحتجاجات الشعبية ومظاهر الرفض في مصر أو اليمن أو السودان، أو حتّى أعمال العنف في الجزائر والعراق، هي نماذج تشير إلى أن هذه البلدان، مع كلّ ما تستخدمه من وسائل أمنية، عاجزة عن إخماد المعارضة أو كسب المصداقية، وأنه لا تنقص هذه المعارضة إلا قوى وطنية تتضافر جهودها وترتفع فوق مصالحها الشخصية لكي تحين لحظة التغيير.

* * *

إن عملية صنع القرار في الوطن العربي، كما عرضتها فصول هذا الكتاب الإثنا عشر، هي عملية كاشفة لخصائص النظم السياسية العربية ولغياب العمل المؤسسي لصنع القرار، وبالتالي فإن ترشيد صنع القرار العربي لا ينفصم عن إصلاح تلك النظم ذاتها، وهو ما يحتاج إلى أن نعمل جميعاً على تحقيقه، وإن تكن المهمة من الصعوبة بمكان.

فهـــرس

- ب -

- ت -

- ث -

- ج -

- ح -

- ذ -

- ر -

- ز -

- س -

ـ ش ـ

ـ ص ـ

ـ ط ـ

ـ ظ ـ

ـ ع ـ

ـ غ ـ

- ف -

- ق -

ـ ك ـ

ـ ل ـ

- م -

- ن -

- هـ -